

# **Türk Parlamento Hukukunda “Çerçeve” Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları**

*Dr. Nahit Yüksel\**

## **Özet**

Bu çalışmada, 19 yıllık bir periyotta (1995-2014) ülkemizde çıkarılan çerçeve kanunların “ad”ları irdelenmiş ve çerçeve kanun adlandırma yöntemleri ve adlandırmada ne tür sorunlar yaşandığı ele alınmıştır. Bazı sorunların 2011 sonrasında tamamen ortadan kalktığı, bazılarının ise, azalmakla birlikte yine de devam ettiği anlaşılmıştır. Bu arada, 2006 Yönetmeliği düzenlemesinin yeni bazı sorunları ortaya çıkardığı saptanmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Yasama süreci, çerçeve kanun, adlandırma.

## **The Methods And The Problems of The Naming of Framework Laws In Turkish Parliamentary Law**

### ***Abstract***

In this study, the names of the framework laws enacted in the 19-year period (1995-2014) in Turkey are examined. The methods of the naming of the framework laws and what kinds of problems were experienced related to the naming issues were analysed here. While some of these problems completely disappeared after 2011, some others are continuing even these problems decreased. In the meantime, it is determined that the Regulation was made in 2006 caused new problems.

**Keywords:** Legislative process, framework law, naming of law.

---

\* Siyasetbilimci/ Maliye Uzmanı (Maliye Bakanlığı).

## 1. Giriş

Normlar hiyerarşisinde anayasanın altında olan “kanun”un, etkisi ve önemi bakımından, hukukun kaynakları arasında çok saygın bir yeri vardır.<sup>1</sup> Bu etki ve önem düzeyini belirleyen ise, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin geçerli oluşu ve hemen hemen her konunun yasama organınca kanunî düzenlemeye bağlanmasının yeğlenmesi biçiminde dışa vuran Türk Parlamento Hukuku temülüdür.

Anayasanın 7 nci maddesine göre, yasama yetkisi TBMM’ye aittir. 87 nci maddede TBMM’ye tevdi edilen görev ve yetkilerden birçoğu (kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak; TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek) “kanun yapımı”ni gerektirmektedir. 88 inci madde, kanun önermeye (teklif etmeye) Bakanlar Kurulunu ve milletvekillerini yetkili kılmaktadır.<sup>2</sup>

Kanunlar konusunda değişik açılardan farklı sınıflandırmalar yapılmaktadır: “maddi anlamda kanun- biçimsel kanun”, “geçici kanun- sürekli kanun”, “kod kanun- çerçeve kanun”, “temel kanun-kod kanun”, “torba kanun- amaçlı kanun” gibi.<sup>3</sup> Bu çalışma bakımından önem taşıyan sınıflandırma, kod kanun- çerçeve kanun sınıflandırmasıdır.

Başlı başına bir alanı düzenlemek üzere çıkarılan kanunlara “kod kanun” denilmektedir. Ülkemizde “kanun” denilince ilk önce akla gelen, doğal olarak, kod kanunlardır. Kod kanunlara örnek olarak, Devlet Memurları Kanunu, Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve Sulama Birlikleri Kanunu gösterilebilir. “Çerçeve kanun” ise, mevcut (yürürlükteki) kod ka-

<sup>1</sup> Kanun, Türk hukukunda da çok önemli bir normdur. Ankara’da TBMM’nin açıldığı 23/4/1920 tarihinden 2/3/2014 tarihine kadar geçen yaklaşık 94 yıllık zaman diliminde (toplam 34.281 gün) 14.384 adet (her 2,4 günde 1 adet) kanun çıkarılmıştır. Bunlardan 7.480’i 1920-1960 devresine, 375’i 1960-1961 devresine ve 6.529’u da 1961-2014 devresine aittir.

<sup>2</sup> Kanunlaştırılması istemiyle TBMM’ye Bakanlar Kurulunca sunulan metinlere “kanun tasarısı”, (bir veya birden fazla) milletvekili tarafından sunulan metinlere ise, “kanun teklifi” denilmektedir.

<sup>3</sup> Bu sınıflandırmalar için bkz. Yasama Derneği, Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, Yasama Derneği yayını, Ankara, 2009, s. 56-59. İbrahim Araç- Şeref İba, “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 58, Sayı 3 (2003), s. 43- 45. Fahri Bakırcı, “Kod Yasa- Çerçeve Yasa Ayrımı Üstüne”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 54, Sayı 3, (2005), s. 223- 240.

nunlarda ve/veya kanun hükmünde kararnamelerde (KHK) “değişiklik” yapan kanunlardır; bu nitelikleri dolayısıyla, kimilerince “taşıyıcı yasa”<sup>4</sup> diye de anılırlar. Örneğin, “Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” veya “Devlet Memurları Kanunu ve Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”.

Bu çalışmada, çerçeve kanunları adlandırma<sup>5</sup> yöntem ve sorunlarının ortaya konulması amaçlanmıştır. Sözü edilen kanunların “içerik”lerine ise, yalnızca kod kanun- çerçeve kanun sınıflandırmasını yapmaya yetecek ölçüde ve adlarının incelenmesi dolayısıyla bakılmış, adlandırmanın hukuki çerçevesine ne ölçüde bağlı kalındığı, adlandırmada ne denli tutarlı davranıldığı, hangi adlandırma yöntemlerinin kullanıldığı ve ne tür adlandırma sorunlarının (yanlışlık, tutarsızlık ve özensizlik) ortaya çıktığı ele alınmıştır.<sup>6</sup> 20. Yasama Döneminin<sup>7</sup> başladığı 24/12/1995 tarihinden 2/3/2014 tarihine kadar geçen sürede (yani, 20., 21., 22. ve 23. Yasama Dönemlerinde ve 24. Yasama Döneminin başladığı 12/6/2011’den 2/3/2014 tarihine kadar) çıkarılan 2.390 kanundan, Cumhurbaşkanlığı tarafından Anayasanın 89 uncu maddesi hükmü uyarınca TBMM’ye geri gönderilen toplam 80 kanun düşüldükten sonra kalan 2.310 adet kanundan<sup>8</sup> “çerçeve” kanun olanların “ad”ları irdelenmiştir.

<sup>4</sup> Araç- İba, a.g.m., s. 44.

<sup>5</sup> Ad, “bir kimseyi veya bir şeyi anlatmaya, tanımlamaya, açıklamaya, bildirmeye yarayan söz, isim, nam”dır; “canlı ve cansız varlıkları, duygu ve düşünceleri, çeşitli durumları bildiren kelime, isim”dir. Adlandırma (isimlendirme), adlandırmak işine denilmektedir. Adlandırmak ise, bir kimseye veya şeye ad verme eylemidir. [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&view=bts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts) (Erişim: 30/05/2014)

<sup>6</sup> Kanunlar, “Resmi Gazetede yayımlandıkları halleriyle ve yayımlandıkları anda taşıdıkları ad itibarıyla” değerlendirilmeye alınmıştır. Kanunun adında daha sonraki tarihlerde değişiklik yapılmış veyahut da o kanunun yürürlükten kaldırılmış olması bu araştırma bakımından herhangi bir önem taşımamaktadır.

<sup>7</sup> TBMM İktüzüğüne göre, “Yasama Dönemi”, iki Milletvekili Genel Seçimi (MGS) arasında geçen süreye denilmektedir. “Yasama Yılı” ise, normal olarak, 1 Ekimde başlayıp ertesi yılın 30 Eylül’ünde sona eren süredir (TBMM İktüzüğü, md. 1). Yasama yılının süresi, Seçim’in gerçekleştirildiği tarihe bağlı olarak, kısalabilmektedir. Örneğin, 12/6/2011 tarihinde yapılan MGS sonrasında 24 üncü Yasama Döneminin ilk yasama yılı 12/6/2011 tarihinde başlayarak 30/9/2011 tarihine kadar (110 gün) sürmüştür. 23 üncü Yasama Döneminin son yasama yılı ise, 1/10/2010- 12/6/2011 arasında geçen süredir, yani 255 gündür.

<sup>8</sup> 20 nci Dönemde 243, 21 inci Dönemde 378, 22 nci Dönemde 850 ve 23 üncü Dönemde 545 adet kanun çıkarılmıştır. Halen içinde bulunduğumuz 24 üncü Dönemin başından 02/03/2014 tarihine kadar çıkarılan kanunların sayısı ise, 294’tür. Kanun yapımı ve yasama süreci konularındaki sorunlar için, bkz. Nihan Yancı Özalp, “Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 61, Sayı 1, (Ocak-Mart 2006), s. 267-295 ve Ali Nazım Söyler, “Yeni Bir Bilim Dalı: Yasa Yapma Öğretisi”, Ankara Hukuk

İrdelenen 2.310 kanunu kod kanun- çerçeve biçiminde sınırlandırdığımızda, kanunların çoğunun niteliği (kod kanun mu yoksa çerçeve kanun mu oldukları) bakımından duraksamaya düşülmemektedir. Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle veya uluslararası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması için çıkarılan ve aynı zaman diliminde çıkarılan tüm kanunların % 49'unu oluşturan 1.133 adet “uygun bulma” kanunundan sadece birkaç tanesi, mevcut “uygun bulma” kanunlarında değişiklik yapılmasını düzenlemektedir. Bu birkaç kanun çerçeve kanun, diğer uygun bulma kanunları ise, kod kanun niteliklidir. Bütçe ve kesin hesap kanunları, kod kanun niteliklidir. Bazı kanunlar yukarıda değinilen sınıflandırma ölçütüne tam uymadıkları için, bunların kod kanun mu yoksa çerçeve kanun mu sayılmaları gerektiği hakkında duraksamaya düşülmektedir. Sözü edilen ölçüte göre, kod kanunlarda diğer kod kanunlarda değişiklik öngören hiçbir maddenin yer alınması gerekir. Oysa, Bakanlığın teşkilatlanmasına ilişkin bir “kod” kanunda, çok sayıda kod kanunda değişiklik yapan maddeye yer verilebilmekte, hatta, bazen bu kod kanunun adına da, madde değişikliği yapılmakta olduğuna ilişkin ifadeler konulmaktadır. Bazen de, Yurtdışına Çıkışlarda Harç Alınması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun örneğinde olduğu gibi, yurt dışına çıkışlarda harç alınması hususunu yalnızca bir maddesinde düzenlemekte, diğer 5 maddesinde ise, konu ile ilişkili başka kanunlarda değişiklik yapmaktadır. Bakanlığın teşkilatlanmasına veya yurtdışına çıkışlarda harç alınmasına ilişkin kanunlar, başka kanun ve/veya KHK’lerde değişiklik yapan ne kadar çok madde içerseler dahi, özleri itibarıyla kod kanunlardır. Çerçeve kanunlar ise, tanımları gereği, kod kanunlarda ve/veya KHK’lerde değişiklik yapan kanunlardır. (x), (y) ve (z)’nin birer kod kanunu, (w)’nin de bir KHK’yi temsil ettiği varsayılırsa, en kısa ve en uzun çerçeve kanunların şu biçimlerde formüle edileceği söylenebilir:

(x)’de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

(x), (y), (z) ve (w)’da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

2006 Yönetmeliği öncesinde de, çok sayıda kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapan bazı çerçeve kanunların adlarında, değişiklik yapılmakta olan kanun ve/veya KHK adlarının her birini saymak yerine, “Bazı Kanun ve/veya KHK’lerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” adlandırması yeğleniyordu. 2006 Yönetmeliği, “birbiri ile bağlantılı” çok sayıda kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmasının zorunlu olduğu durumlarda, ilgili çerçeve kanun düzenlemesinin “amacını” çerçeve kanun adında belirtmek suretiyle, “Ba-

---

Toplantıları- Norm Koyma ve Hüküm Verme 17-18 Nisan 2009, Ankara, Ankara Üniversitesi yayını, 2011, s. 69- 101. Nahit Yüksel, “Yasama Sürecinin ‘Söylem’ Sorunları (5018 Sayılı Yasaya Eleştirel Bakış Denemesi)”, Bütçe Dünyası, Sayı 25 (Bahar 2007), s. 16-27.

zı Kanun ve/veya KHK’lerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ifadesinin de çerçeve kanun adında kullanılmasına cevaz vermiştir. Bu tür kanunlara, Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Yer Alan Engelli Bireylere Yönelik İbarelerin Değiştirilmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (6462 sayılı) örnek gösterilebilir. Çıkarılan kanunların yaklaşık olarak üçte biri, çerçeve kanundur.

Çalışmada şu saptamaların doğruluğu sınanmıştır: Çerçeve kanunların adlandırılması için belirlenmiş olan hukuk normları (adlandırma kuralları) araştırmaya konu zaman diliminde sıklıkla çiğnenmiş ve adlandırmada zaman zaman özensiz davranıldığı gözlemlenmiştir. Esasen kanun yapım tekniği ile ilişkili bir konu olan torba kanun uygulamasının ortaya çıkması ve giderek daha sık bir biçimde kullanılması, çerçeve kanunların adlandırılması kurallarını bir bakıma işlevsiz hale getirmiştir.

## 2. Yasama Süreci ve Adlandırma

Yasama organlarının (parlamento) en önemli işlevi, kanun yapımıdır. Ülkemizde hukukun kaynakları arasında en önemli yeri tutan kanunlar, Anayasa ve ilgili mevzuat çerçevesinde, belirli yöntem kurallarına uyularak, katılımcı bir biçimde, yoğun bir çaba sonucunda ve kanundan kanuna değişiklik göstermekle birlikte, kısa sayılamayacak bir zaman diliminde çıkarılmaktadır.

“Yasama (kanun yapımı) süreci” kavramı daha çok betimlenmek suretiyle tanımlanmaktadır. Muhammet Boz, “... yasama meclislerinin kendilerine sunulan işlevin gerçekleşmesi yolunda işlerin meclislere girişinden başlayarak komisyonlardan ve genel kurullardan geçişlerini ve nihayet süreçten çıkışlarını içeren bütün aşamaları ve bu aşamalarda işleyişe dahil olan bütün birimleri ve işleyiş biçimlerini içerir.” demek suretiyle, bu süreci, TBMM komisyonlarındaki ve Genel Kurulundaki iş ve işlemlerle sınırlamaktadır.<sup>9</sup> Fazlı Pehlivan ile Akın Çakın da, süreci, benzer biçimde tanımlamaktadırlar.<sup>10</sup>

Bir başka yayında yer verilen şemada ise, TBMM Komisyonlarında ve TBMM Genel Kurulundaki iş ve işlemlere vurgu yapılmakla birlikte, yasama süreci, bir toplumsal gereksinimin ortaya çıkmasından ve bir talebin belirmesinden başlayarak, kanunun yayımlanmasına kadar geçen evreleri içerecek bi-

<sup>9</sup> Muhammet Boz, Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1996, s. 29.

<sup>10</sup> Fazlı Pehlivan, TBMM’de Kanun Yapım Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Üye Parlamentolarından Örnekler, Türkiye Büyük Millet Meclisi, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2007, s. 7 ve Akın Çakın, “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)”, Yasama Dergisi, Sayı 9, 2008, s. 60-61.

çimde betimlenmektedir. Bu şemaya göre, anılan süreç, Boz, Pehlivan ve Çakan'ın işaret ettiklerinin aksine, yalnızca TBMM'deki iş ve işlemleri içermektedir; kanun tasarısı taslaklarının tasarı haline gelerek TBMM'ye sunulmalarından önceki aşama ile tasarı veya teklifin kanunlaşmasından sonra, kanunun Cumhurbaşkanınca onayı ve yayımlanması aşaması da yasama sürecinin parçası sayılmaktadır.<sup>11</sup>

Kanun yapımı görev ve yetkisi yasama organına ait olmakla birlikte, ülkemiz yasama pratiğinde, kanun tasarısı ve tekliflerinin yasama organına sunulması öncesinde (özellikle de kanun tasarısı taslağı aşamasında) çok yoğun bir uğraşı söz konusudur. Nitekim, bu evredeki uğraşının yoğunluğu ve önemi dolayısıyla, taslaklar bakımından ne tür iş ve işlemler yapılması gerektiği, ilgili hukuk normlarında (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik) ayrıntılı bir biçimde gösterilmekte, hatta, bu Yönetmelikteki biçimsel kurallar, Parlamento Hukuku teamülü olarak, teklifin hazırlanması ve tasarı veya teklifin yasama organında görüşülmesi esnasında da gözetilmektedir. Aynı biçimde, bir tasarı veya teklif kanunlaşsa bile, Anayasanın 89 uncu maddesi hükmü uyarınca, ancak Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Resmi Gazetede yayımlandığında yürürlüğe girebilmektedir.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, “yasama süreci”, “kanunlaştırılmak üzere ilgili biçim kuralları çerçevesinde hazırlanan ve olgunlaştırılan bir metnin (tasarı veya teklif) Anayasanın yetkili kıldığı organlar (Bakanlar Kurulu veya milletvekilleri) tarafından TBMM'ye sunulmasını, kanunlaşmasını ve Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmasına kadar geçen zaman dilimi” biçiminde betimlenebilir.

Adlandırma, bu işleme konu kanunun niteliğine bağlı bir biçimde, kısa ya da uzun süre içinde olur. “Kod” kanun tasarısı taslağı/ kanun tasarısı bakımından adlandırma önemli bir sorun oluşturmaz ve adlandırma görece daha kısa sürede tamamlanır. Buna karşılık, çerçeve kanun tasarısı taslağı/ kanun tasarısı

<sup>11</sup> Yasama Derneği, a.g.e., s. 69. Ülkemizdeki yasa yapım sürecini irdelemek üzere, sürece dahil olan kamu idarelerinin temsilcileri, yasama bürokratları ve siyasetçilerin katılımıyla 2011 yılı başında gerçekleştirilen bir sempozyum için, bkz. İrfan Neziroğlu- Fahri Bakırcı (Ed.), Kanun Yapım Süreci Sempozyumu 17/01/2011, Ankara, TBMM, 2011. Sempozyumun açılış konuşmasında, TBMM Genel Sekreter Yardımcısı İrfan Neziroğlu, yasama sürecini, TBMM aşaması öncesi, TBMM aşaması ve TBMM aşaması sonrasını içerecek biçimde betimlemiş, kitapçığa “önsöz” yazan TBMM Başkanı Cemil Çiçek de bu konuda aynı yaklaşımı sergilemiştir. Ayrıca, bkz. Ercan Çeliker, Türkiye’de Yasa Yapma Süreci, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006; Ali Em, Yasaların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, (4. Bası), Ankara, Turhan Kitapevi, 2003; Hüseyin Güngör Babacan, Türk Hukuk Sisteminde Yasa Yapma Süreci ve Uygulamada Karşılaşılan Başlıca Sorunlar, TODAİE, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004.

ile çerçeve kanun tekliflerinin kanunlaştırılmaları sürecinde bunlara ad verme işlemi (“adlandırma”) görece uzun bir zamana yayılmaktadır. Yasama sürecinin birinci ve ikinci aşamalarında bunların adlarının sıklıkla değişmesi kuvvetle muhtemeldir. Tasarı/ teklif yasama sürecinin ikinci aşamasının sonunda kanunlaşmakta ve kanunlaşma ile birlikte metnin adı kesinleşmektedir.

Bir kanunun hangi konuya ilişkin olduğu (yani, kanunun hangi düzenlemeleri içerdiği) konusunda fikir vermesi muhtemel ilk şey, kanunun tarihi ve sayısından önce, o kanunun “adı”dır. Kanunun adının, o kanunun içeriğini doğru ve eksiksiz bir biçimde yansıtması beklenir. Kanun adları, kanunun içeriğine bağlı olarak, değişik uzunlukta olabilir. Kanun adının içerdiği sözcük sayısı arttıkça, buna koşut olarak, kanun adları da çoğunlukla karmaşıklaşmakta ve yalınlıktan uzaklaşmaktadır.<sup>12</sup> Kanunun tarihi ve sayısı ise, o kanun bakımından yardımcı nitelikte bir ayırt edici öğedir. Az sayıda olmakla birlikte, özellikle çerçeve kanunlarda, birden fazla kanunun aynı adı taşıdığına<sup>13</sup> tanık olunmakta ve bu tür durumlarda, tarih ve sayının ayırt edicilik değeri artmaktadır.

### 3. Yasama Sürecini Düzenlemeye Yönelik Hukuk Normları

“Bazı kanunlarda ve TBMM İç Tüzüğünde kanunların nasıl yapılacağı hususu yer almakla birlikte, genel olarak mevzuatın yapımı konusunda özel bir metin 1980'lere kadar bulunamamıştır.”<sup>14</sup> 1980 sonrası yıllarda, yasama sürecini düzenlemeye (“mevzuat” hazırlamanın yol ve yöntemlerini göstermeye) yönelik olarak, bazı yönetsel veya hukuki düzenlemelerin yapıldığı gözlemlenmektedir.

20/4/1981 tarihli ve 1981/29 Sayılı Başbakanlık Genelgesinde kanun, tüzük, yönetmelik kararname ve diğer yazışmalar için geçerli olan şartlar ortaya konulmuştur. Bakanlıkların Başbakanlığa gönderecekleri taslaklar hakkında, ilgili bakanlıkların görüşlerinin alınması, görüşler arasında uyum sağlanması, bazı taslaklar hakkında kısa not yazılması ve taslakların eklerinin gönderilmesine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.<sup>15</sup> 14/8/1981 tarihli ve 8/3463 sayılı

<sup>12</sup> Çerçeve kanunlar içinde “ad”ı en kısa olan, İş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Yalın olmayan ve uzun ada sahip, yüzlerce kelimededen oluşan çerçeve kanun adlarına da rastlanmaktadır.

<sup>13</sup> “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adını taşıyan birkaç çerçeve kanun vardır.

<sup>14</sup> Mehmet Bıçkıcı, Türkiye'de Mevzuat Yapım Süreci ve İyileştirilme Çabaları, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Master Tezi), Ankara, 2007, s. 37.

<sup>15</sup> Bkz. T.C. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Dış Genelgeleleri (1975-1990), (Ankara-1991), s. 147.

Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin Esasları'nda, mevzuatın hazırlanması, ayıklanması, derlenmesi ve yayımına ilişkin kanunî düzenlemelerin tespiti, Türk kanun sistematigi ve Türk mevzuatının durumunun tespiti, mevzuat hazırlama esaslarının tespiti ve merkezî mevzuat biriminin kurulması için çalışmalar yapılması hususlarının düzenleneceği belirtilmiştir.<sup>16</sup> 21/7/1982 tarihli ve 1982/58 Sayılı Başbakanlık Genelgesi mevzuatın bütününden çok, kanunlar üzerine yoğunlaşmıştır. Tasarı ve tekliflerin hazırlanmasında şekil, dil, üslup ve diğer yönlerden birlik ve beraberliğin sağlanması vurgulanmış ve tasarıların adlandırılması ve bölümlendirilmesi gibi birçok şekli husus burada düzenlenmiştir.<sup>17</sup>

Mevzuat hazırlamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yönelik olarak 1991 yılında çıkarılan “geniş çaplı ve derli toplu” ilk düzenleme, Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik'tir. Bu Yönetmelik (1991 Yönetmeliği), “Amaç” başlıklı ilk maddesinde belirtildiğine göre, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik taslaklarının hazırlanmasında uyulacak esaslar ile şekil kurallarını tespit ederek mevzuatın belirli bir sistem içerisinde hazırlanmasını ve düzenlenmesini amaçlamaktadır. Başbakanlık ve bakanlıklar tarafından hazırlanacak tasarlarda uyulacak esasları ve şekil kurallarını kapsamaktadır. Bu Yönetmelik, “Adlandırma” başlıklı 19 uncu maddesinde kanun adlandırmasına ilişkin biçimsel kurallar da içermektedir.<sup>18</sup> 1992 yılında çıkarılan Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar (“Esaslar”), 1991 Yönetmeliği'ni yürürlükten kaldırmıştır. Esaslar, “Başbakanlık, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemeler hakkında uygulanmak üzere” çıkarılmış ve 2006 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.<sup>19</sup>

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,<sup>20</sup> Esaslar'ın

<sup>16</sup> Resmî Gazete: 24/10/1981- 17494. Baskıcı, a.g.e., s.37.

<sup>17</sup> T.C. Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 236

<sup>18</sup> Resmî Gazete: 16/10/1991- 21023.

<sup>19</sup> Resmi Gazete: 8/9/1992- 21339.

<sup>20</sup> Resmi Gazete: 17/2/2006- 26083. “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde mevzuat kalitesinin artırılması ve mevzuatın iyi bir şekilde hazırlanması, uygulanabilir olması, bireylerin ve toplumun değişen ihtiyaç ve beklentilerine cevap verecek şekilde mevzuat yapılabilmesini teminen günümüz koşullarına uygun yeni bir mevzuat hazırlama sistemini kurmak için 1992 yılında çıkarılmış olan Esasların yürürlükten kaldırılması gündeme gelmiş ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 19/12/2005 tarihli ve



yerine geçmek üzere 2006 yılında yürürlüğe konulmuştur ve halen yürürlüktedir; bu çalışma konusu çerçeve kanunlardan 2006 sonrasında çıkarılanlara kaynaklık etmiştir.<sup>21</sup> Yönetmelik, “Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek” üzere çıkarılmıştır.<sup>22</sup>

Kanun tasarısı ve tekliflerinin TBMM’de görüşülme usul ve esasları, bilindiği üzere, Anayasanın 88 inci maddesinin ikinci fıkrası hükmü uyarınca, TBMM İçtüzüğü ile düzenlenmektedir. TBMM’in 584 sayılı Karar’ıyla 5/3/1973 tarihinde “Millet Meclisi İçtüzüğü” adıyla kabul edilen ve adı da dahil olmak üzere, çok sayıda maddesi değiştirilen ve halen yürürlükte olan TBMM İçtüzüğü yasama sürecinin ikinci aşamasını düzenleyen en önemli hukuki metindir. Bununla birlikte, İçtüzük’te, mevzuat hazırlamanın biçimsel yönüne (örneğin, adlandırmaya) ilişkin hiçbir düzenleme yer almamaktadır. 1995-2006 zaman diliminde “Esaslar”ın ve 2006 ve sonrası yıllarda da “Yönetmelik”in biçimsel düzenlemeleri, daha önce de belirtildiği gibi, Parlamento Hukuku teamülü olarak, TBMM İhtisas Komisyonlarında ve Genel Kurul’unda dikkate alınmaktadır.

#### 4. Sürecin Birinci Aşaması ve Adlandırma Kuralları

“Taslak” bakımından bu aşama, bir kanuni düzenleme düşüncesinin belirmesinden başlayarak, yürütme organının ilgili birimi/ birimleri nezdinde bir taslak metnin oluşturulması ve ilgili yöntem normları çerçevesinde metnin olgunlaştırılması, nihai biçimi verilen metnin kanunlaştırılması istemiyle Başbakanlığa sevk edilmesi ve Bakanlar Kurulu imzasıyla “tasarı” haline gelmesine kadar geçen evredir.

“Teklif” bakımından ise, bu aşama, kanun teklifi hazırlamak üzere ilgili

---

2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.” Bıçkıcı, a.g.e., s. 42.

<sup>21</sup> Bundan sonraki sayfalarda “Yönetmelik” ifadesinden 2006 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik anlaşılmalıdır. 1991 yılında çıkarılan Yönetmeliğe yapılacak atıflarda ise, yürürlükteki Yönetmelik ile karıştırılmaması için, “1991 Yönetmeliği” ibaresi kullanılacaktır.

<sup>22</sup> Yönetmelik, “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde, “Müstakil taslak”ı, “Başlı başına belirli bir alanı düzenleyen ve ilk defa yürürlüğe konulacak mevzuata ilişkin metinler,” “çerçeve taslak”ı da, “Mevzuata madde veya hüküm eklenmesini, mevzuatın bazı madde veya hükümlerinin değiştirilmesini veya yürürlükten kaldırılmasını öngören metinler,” biçiminde tanımlamaktadır.

milletvekilince (veya milletvekillerince) çalışma başlatılmasından, imzalanan metnin (“teklif”) TBMM Başkanlığına sunulmasına kadar geçen evredir. Taslaktaki durumdan farklı olarak, teklif hazırlıklarının devamı süresince, hazırlanmakta olan metinden, onun hazırlayıcısı (hazırlayıcıları) dışında hiç kimse herhangi bir bilgi sahibi olamamaktadır.

#### 4.1. Sürecin Birinci Aşaması İçin Esaslar’da Yer Verilen Adlandırma Kuralları

1991 Yönetmeliği, çerçeve kanun tasarısı taslaklarında, değiştirilmekte olan kanunun adının yanı sıra, tarih ve sayısının da gösterilmesini zorunlu kılmaktaydı (madde 19). Bu kural çerçevesinde, örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda bir değişiklik yapılması gerektiğinde, buna yönelik taslağın, “14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı” biçiminde adlandırılması gerekecekti. İki kanun (657 ve 926 sayılı Kanunlar) ve bir KHK’de (190 sayılı KHK) değişiklik yapılmak istendiğinde ise, taslağın başlığı şu biçimde olacaktı: “14/7/1965 Tarihli ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 27/7/1967 Tarihli ve 926 Sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu ve 13/12/1983 Tarihli ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı”<sup>23</sup>

Esaslar (1992) ise, çerçeve kanun tasarısı taslaklarının adlandırılmasında, değiştirilmekte olan kanun/ KHK’nin adına taslak başlığında, değiştirilmekte olan kanun/ KHK’nin tarih ve sayılarına ise, taslağın çerçeve maddelerinde değinilmesini düzenlemekteydi (madde 8). Örnekleme yapılacak olursa, Esaslar’ın salık verdiği başlığın daha yalın ve kısa olduğu (başlıkta kullanılan sözcüklerin sayısının 38’den 23’e düştüğü) söylenebilir: “Devlet Memurları Kanunu, Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı”. Esaslar, her ne kadar ad’dan değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK “tarih” ve “sayı”nın dışlanması suretiyle, çerçeve kanun tasarısı taslakları adlarının yalınlaştırılmasını salık vermekte ise de, Esaslar’ın 8 inci maddesinde yapılan örnekleme, Esaslar’ın bu “yalınlık arayışı”na gölge düşürmektedir. Maddede, Sayıştay Kanunu’nda değişiklik yapıldığının belirtilmesi ile yetinilmeyerek, “değişiklik kapsamında ne yapılmakta olduğu” da belirtilmektedir: “Sayıştay Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun

<sup>23</sup> 1991 Yönetmeliği’nin öngördüğü adlandırma yönteminin kullanıldığı bir kanun için, bkz. 3789 sayılı Kanun: “22.4.1983 Tarih ve 2820 Sayılı Siyasî Partiler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun.”

Tasarısı Taslağı” Bu düzenleme dolayısıyla, Esaslar’ın yürürlükte olduğu yıllarda çıkarılan çerçeve kanunların başlıklarında, “madde değişikliğine, madde ilavesine veya çıkarılmasına, fıkra değişikliğine ve hatta bent değişikliğine dahi” değinilmiştir.<sup>24</sup>

Esaslar, “zorunlu olmadıkça”, bir tasarı ile birden fazla kanunun ve/veya KHK’nin hükümlerinin değiştirilmesini yasaklamakta, her kanunda ve/veya KHK’de öngörülen değişikliklerin müstakil tasarılarla düzenlenmesini salık vermektedir (madde 13).

#### 4.2. Sürecin Birinci Aşaması İçin Yönetmelik’te Yer Verilen Adlandırma Kuralları

2006 yılında çıkarılan Yönetmelik’te (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik), çerçeve kanun tasarısı taslaklarının nasıl adlandırılacağı konusu, Esaslar’dan biraz farklı bir yaklaşımla düzenlenmiştir. “Taslağın adı” başlıklı 11 inci maddenin üçüncü fıkrası, aşağıdaki gibidir.

“Çerçeve taslakların adında, mevzuat maddelerinin değiştirilmesi veya mevzuata madde eklenmesine ilişkin ifadeler yerine, mevzuatın değiştirilmesine ilişkin ifadeler kullanılır.”

Bu fıkra düzenlemesi, Esaslar döneminde çerçeve kanun tasarısı taslaklarının adlandırılmasındaki bir usulü, yani değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK adından daha alt düzeyde unsurlara (madde, fıkra, bent veya cetvel gibi) atıf yapılmasını yasaklamaktadır. Yönetmelik’te, Esaslar döneminin tecrübeleri gözetilerek, çerçeve kanun tasarısı taslaklarının adlandırılmasına ayrı bir önem atfedildiği görülmektedir. Bu, Esaslar döneminde önemli sorunlara kaynaklık etmiş bir uygulamanın kaldırılması bakımından çok isabetli olmuştur.

Yönetmelik de, Esaslar gibi, konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir tasarı ile birden fazla kanunun ve/veya KHK’nin hükümlerinin değiştirilmesini yasaklamakta, her kanunda ve/veya KHK’de öngörülen değişikliklerin müstakil tasarılarla düzenlenmesini salık vermektedir (madde 17/1).

---

<sup>24</sup> “... Hazırlanan yasa önerisi, başka kanunlara gönderme yapan çerçeve bir tasarı ise başlığa, gönderme yapılan kanunun tarih ve numarası alınmaz. Ancak, gönderme yapılan kanunla ilgili olarak ne tür bir işlem yapıldığına ışık tutacak bilgiye yer verilmesi gerekir...” İbrahim Araç- Şeref İba, a.g.m. s. 48. Esaslar’ın, çerçeve kanunla ne yapılmak istendiğinin (madde, fıkra veya bent değişikliği, ilavesi veya çıkarılması) başlıkta gösterilmesini kurala bağlaması, çerçeve kanun adlarının sadeliğine gölge düşürmesi dolayısıyla, çok isabetsiz bir düzenlemedir. Bu çalışmada, Esaslar’ın bu “isabetsiz” düzenlemesinin sakıncaları da ortaya konulmaktadır.

Yönetmeliğin 11 inci maddesinin ikinci fıkrasında ise, 17 nci madde düzenlemesiyle bağlantılı bir biçimde, gelecekte “adlandırma” bakımından yeni sorunlar doğurmaya aday bir kural getirilmektedir.

“... Çerçeve taslağın birden fazla kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik öngörmesi durumunda taslağa; ‘Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı’ veya ‘Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı’ gibi adlar yerine, yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amacı belirleyebilecek nitelikte bir ad verilir.”

Esaslar döneminde konulan kurala sadık kalınarak ve 17 nci madde düzenlemesiyle uyumlu bir biçimde, “her bir çerçeve kanun tasarısı taslağının yalnızca bir kanun ve/veya KHK’de değişiklik öngörmesi gerektiği” yaklaşımı ile yola çıkılmakla birlikte, bunun mümkün olamaması olasılığı da göz ardı edilmiş, birden fazla kanun ve KHK’de değişiklik yapılması zorunluluğunun ortaya çıkması durumunda, taslağa, “yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amacı belirleyebilecek nitelikte” bir ad verilmesi kuralı getirilmiştir.

## 5. Sürecin İkinci Aşaması ve Adlandırma Kuralları

Yasama sürecinin *ikinci aşaması*, tasarı veya teklifin TBMM İttüzüğündeki düzenlemeler ve parlamento teamülleri çerçevesinde TBMM komisyonlarında ve Genel Kurul’unda görüşülerek kanunlaştırıldığı zaman dilimidir.

Komisyonlarda ve Genel Kurul’da tasarı veya tekliflerin nasıl görüşüleceği hususu, Anayasanın 88 inci maddesinin ikinci fıkrasındaki gönderme dolaşısıyla, İttüzüğün, 73 ilâ 91 inci maddeleri içeren “Kanunların Yapılması” başlıklı dördüncü kısmında düzenlenmekle birlikte, “adlandırma” gibi, Yönetmelik’tekine benzer biçimde biçimsel kurallara İttüzükte yer verilmemektedir. Açık bir düzenleme yer almamakla birlikte, kanun tekliflerinde de, Türk Parlamento Hukuku teamülleri çerçevesinde Esaslar ve Yönetmelik’teki biçimsel özellikler aranmaktadır.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Türk Parlamento Hukuku teamülünde, ağırlıklı bir şekilde, taslak/ tasarı formu kanunlaştırılmaktadır. Tekliflerden kanunlaştırılanların sayısı, tüm kanunların % 5’inden daha azdır. Ortalama olarak, 20. Dönemde 61, 21. Dönemde 95, 22. Dönemde 170 ve 23. Dönemde 136 adet kanun çıkarılmıştır. İçinde bulunduğumuz 24. Dönemin ikinci ve üçüncü yasama yıllarında çıkarılan kanun sayısı, sırasıyla, 115 ve 170’tir. Yasama dönem ve yılları itibarıyla farklılık göstermekle birlikte, ülkemiz yasama pratiğinin “olağan” bir yasama yılında, ortalama, 125-150 adet kanun çıkarıldığı söylenebilir.

## 6. Çerçeve Kanunların Adlandırılması Yöntem ve Sorunları: “Esaslar” Dönemi

Bu başlık altında, Esaslar’ın yürürlükte olduğu zaman diliminde (1995-2006) çıkarılan “çerçeve” kanunlarda ne tür adlandırma yöntemleri kullanıldığına bakılacak, bu adlandırmaların Esaslar’ın salık verdiği yöntemlere uygunluk derecesi ve adlandırmaların tutarlılığı test edilecektir.

### 6.1. Değiştirilen ve/veya Eklenen Madde Sayısına Vurgu Yapan Adlandırmalar

Bazı çerçeve kanunların adlarında, çerçeve kanunla değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK maddesi sayısına, yani kaç maddenin değiştirilmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır. Oysa, “değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK maddesi sayısına atıf yapmak” gibi isabetsiz ve kanun adının yalınlığına gölge düşüren adlandırma yerine, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. 4188 sayılı “Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması daha uygun olurdu.<sup>26</sup>

### 6.2. Değiştirilen Maddelerin Numarasına Vurgu Yapan Adlandırmalar

Bazı çerçeve kanunların adlarında, çerçeve kanunla değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK maddesi numarasına, yani hangi numaralı maddenin değiştirilmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır. Oysa, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. Örneğin, 4206 sayılı “375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 28 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” biçiminde adlandırılması daha uygun olurdu.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Bu tür “sorun”lu adlandırmalara 4228, 4263, 4514 ve 4516 sayılı Kanunlarda da rastlanmaktadır. Bu kanunlar bakımından da, esasen, yukarıdaki örneklemede kullandığımız adlandırma yönteminin kullanılması gerekirdi.

<sup>27</sup> Bu tür “sorun”lu adlandırmalara 4323, 4388, 4484 ve 4609 sayılı Kanunlarda da rastlanmaktadır. Bu kanunlar bakımından da, esasen, yukarıdaki örneklemede kullandığımız adlandırma yönteminin kullanılması gerekirdi.

### **6.3. Değiştirilen Madde Sayısına (İki veya Daha Fazla Madde) ve/veya Eklenen Madde Sayısına Vurgu Yapan Adlandırmalar**

Bazı çerçeve kanunların adlarında, çerçeve kanunla değiştirilmekte olan kanun maddesi sayısına (birden fazla madde), yani kaç maddenin değiştirilmekte olduğuna ve/veya kanuna kaç madde eklenmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır. Oysa, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. 4376 sayılı “Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve Bu Kanuna Ek Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması daha uygun olurdu.<sup>28</sup>

### **6.4. Eklenmekte Olan Ek ve/veya Geçici Madde Sayısına Vurgu Yapan Adlandırmalar**

Bazı çerçeve kanunların adlarında, çerçeve kanunla eklenmekte olan ek ve/veya geçici madde sayısına, yani kaç ek ve/veya geçici maddenin eklenmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır. Oysa, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. 4331 sayılı “Tabii Afetlerden Zarar Gören Vakıf Taşınmazların Afet Öncesi Kiracılarına Kiracılık Hakkı Tanınması ve Devam Etmekte Olan Kira Sözleşmelerinin Sona Erdirilmesi ile İlgili Olarak 6570 Sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanuna Bir Ek ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “Tabii Afetlerden Zarar Gören Vakıf Taşınmazların Afet Öncesi Kiracılarına Kiracılık Hakkı Tanınması ve Devam Etmekte Olan Kira Sözleşmelerinin Sona Erdirilmesi ile İlgili Olarak Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması daha uygun olurdu.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Bu tür “sorun”lu adlandırmalara 4187, 4147, 4149, 4367, 4368, 4480, 4534, 4446, 4419, 4492, 4541, 4618 ve 4692 sayılı Kanunlarda da rastlanmaktadır. Bu Kanunlar bakımından da, esasen, yukarıdaki örneklemede kullandığımız adlandırma yönteminin kullanılması gerekirdi.

<sup>29</sup> Bu tür “sorun”lu adlandırmalara 4158, 4181, 4321, 4324, 4354, 4360, 4380, 4424, 4479, 4459, 4567, 4417, 4418, 4605 ve 4142 sayılı Kanunlarda da rastlanmaktadır. Bu Kanunlar bakımından da, esasen, yukarıdaki örneklemede kullandığımız adlandırma yönteminin kullanılması gerekirdi.

### **6.5. Fıkra Değişikliğine ve/veya Fıkra İlavesine Vurgu Yapan Adlandırmalar**

Bazı çerçeve kanunların adlarında, madde değişikliği veya eklenme veya çıkarılmasının ötesine geçilmekte, fıkra değişikliğine, fıkra eklenmesi veya çıkarılmasına vurgu yapılmaktadır. Oysa, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. 4227 sayılı “5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 20 nci Maddesinin İkinci Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bu Maddeye 2 Fıkra Eklenmesine Dair Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması daha uygun olurdu.<sup>30</sup>

### **6.6. Kanun/ KHK Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Vurgu Yapan Adlandırmalar**

Bazı çerçeve kanunların adlarında, yürürlükteki bir ya da birden çok kanun ve/veya KHK’nin ekinde yer alan cetvellerde değişiklik yapılmasına vurgu yapılmaktadır. Kanunların ve/veya KHK’lerin ekleri (cetvel, tablo, liste vb.), o kanunun ve/veya KHK’nin bir parçasıdır; dolayısıyla, kanunun ve/veya KHK’nin eki cetvele yapılması gereken atfın çerçeve kanunun adında zikredilmesine gerek bulunmamaktadır. Kaldı ki, yasama teamülünde bu konuda tutarlı da davranılmamakta, adı geçen cetvellerin bazen kanun adında zikredilmesi, bazen de zikredilmemesi yoluna gidilmektedir. Oysa, ekteki cetvel, tablo, liste vb.’deki değişikliğe vurgu yapılması yerine, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. 4218 sayılı “4139 Sayılı 1996 Malî Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı (A) İşaretli Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “1996 Malî Yılı Bütçe Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde; 4582 sayılı “190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması daha uygun olurdu.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Bu tür “sorun”lu adlandırmalara 4410, 4186 4225 sayılı Kanunlarda da rastlanmaktadır. Bu Kanunlar bakımından da, esasen, yukarıdaki örneklemede kullandığımız adlandırma yönteminin kullanılması gerekirdi.

<sup>31</sup> Bu tür “sorun”lu adlandırmalara 4201, 4308, 4627, 4643, 5103 ve 5492 sayılı Kanunlarda da

### **6.7. Bentte Değişiklik Yapılmasına veya Bendin Yürürlükten Kaldırılmasına Vurgu Yapan Adlandırmalar**

Bazı çerçeve kanunların adlarında ise, daha önce sözünü ettiğimiz adlandırmalardan daha sakıncalı bir yöntem kullanılmakta, kanun, madde ve fıkranın ötesinde, bu kanunlardaki “bent” değişikliğine vurgu yapılmaktadır. Hatta, yalnızca bir çerçeve maddeden ibaret olan bir çerçeve kanunda, kanun başlığında sözü edilenden öteye kanun metninde başka bir ayrıntı düzenlenmemektedir. Oysa, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. 4274 sayılı “Kooperatifler Kanununun 92. Maddesi ile Ek 2. Maddesinin Birinci Fıkrasının 4 Nolu Bendi Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “Kooperatifler Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması, kanun adının yalınlığı bakımından daha iyi olurdu.<sup>32</sup> Aynı biçimde, 4264 sayılı “Gelir, Kurumlar ve Geçici Vergilerinin Terkini ile Kurumlar Vergisi Kanununun 7 nci Maddesine Bir Bent Eklenmesi ve 28.8.1992 Tarihli ve 3838 Sayılı Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına her ne kadar Esaslar cevaz vermekte ise de, “Gelir, Kurumlar ve Geçici Vergilerinin Terkini ile Kurumlar Vergisi Kanununda ve 28.8.1992 Tarihli ve 3838 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması daha uygun olurdu.

### **6.8. Kanunun Yürürlük Süresinin Uzatılmasına Vurgu Yapan Adlandırmalar**

Bazı çerçeve kanunların adlarında, ilgili kanunda ve/veya KHK’de değişiklik vurgusunun yapılması yerine, değişiklik sayesinde neyin sağlanmakta ol-

---

rastlanmaktadır. Bu Kanunlar bakımından da, esasen, yukarıdaki örneklemede kullandığımız adlandırma yönteminin kullanılması gerekirdi.

<sup>32</sup> Çerçeve kanun, biri çerçeve madde olmak üzere, en az 3 maddeden ibarettir. 4274 sayılı Kanunun adına bakıldığında, başka bir kanunun (Kooperatifler Kanunu) belirli bir maddesini (92 nci madde) ve bir maddesi bünyesindeki fıkranın bendini yürürlükten kaldırmakta olduğu anlaşılmaktadır. 4274 sayılı Kanunun çerçeve 1 inci maddesi ise, şu hükmü içermektedir: “MADDE 1. - 24.4.1969 tarihli ve 1163 sayılı Kooperatifler Kanununun 92 nci Maddesi ile Ek 2 nci maddesinin birinci fıkrasının 4 numaralı bendi yürürlükten kaldırılmıştır.” Yalnızca bir çerçeve madde ve toplam 3 maddeden ibaret olan 4274 sayılı Kanun, görüldüğü üzere, bu çerçeve maddesinde, kanun başlığında belirtilen hususları tekrarlamakla yetinmekte ve ilave herhangi bir hususu düzenlememektedir. Bu, çerçeve kanun adında, değiştirilen kanun ve/veya KHK adına atıf yapılması ile yetinilmeyerek, daha alt düzeye atıf yapılmasının en uça örneğidir.



duğu (örneğin, yürürlüğün uzatılması) vurgusu yapılmaktadır. Oysa, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. 4540 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun Süresinin Uzatılmasına İlişkin Kanun”un, bu biçimde adlandırılmasına Esaslar her ne kadar cevaz vermekte ise de, “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması daha uygun olurdu.

### 6.9. “Esaslar” Dönemindeki Adlandırmaya İlişkin Diğer Sorunlar

“Esaslar”, çerçeve kanunların adlandırılması konusunda her ne kadar discipline edici kurallar getirmekte ise de, adlandırmalarda zaman zaman başka yöntemlerin de kullanıldığı gözlemlenmektedir. Örneğin, bazı çerçeve kanunların adlarında, hem değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK’nin adına ve sayılarına veyahut da hem tarih hem de sayılarına yer verildiği, karma yöntemler kullanıldığı görülmektedir.<sup>33</sup>

Bir çerçeve kanun bünyesinde kanunlaşmasına karşın, ilişkin olduğu kanunlara ve/veya KHK’lere işlenemediği için çerçeve kanunda kalan hükümler dolayısıyla, o çerçeve kanun “taşıyıcı kanun” olmaktan çıkmakta ve kanun portföyünü gereksiz yere kabartmaktadır. Bu tür çerçeve kanunlarda kalan maddelerde değişiklik yapılması durumunda ise, bir bakıma, “değişiklik yapan kanunda değişiklik yapan kanun” modeli ortaya çıkmaktadır.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Örneğin, 4783 sayılı “Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun ve 4562 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.” 4951 sayılı “15.5.2002 Tarihli ve 4756 Sayılı Kanunun Geçici 1 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun.” Ayrıca, bkz. 4160 sayılı “26.5.1927 Tarih ve 1050 Sayılı, 14.7.1965 Tarih ve 657 Sayılı, 16.8.1961 Tarih ve 351 Sayılı, 29.8.1977 Tarih ve 2108 Sayılı, 4.11.1981 Tarih ve 2547 Sayılı, 23.5.1928 Tarih ve 1322 Sayılı, 9.11.1983 Tarih ve 2946 Sayılı ve 11.11.1986 Tarih ve 3320 Sayılı Kanunların Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılması ve Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun” ile 4359 sayılı “14.7.1965 Tarihli ve 657 Sayılı, 8.6.1949 Tarihli ve 5434 Sayılı, 5.3.1964 Tarihli ve 439 Sayılı, 30.4.1992 Tarihli ve 3797 Sayılı, 11.10.1983 Tarihli ve 2914 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve 5.1.1961 Tarihli ve 222 Sayılı, 24.11.1994 Tarihli ve 4048 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun.”

<sup>34</sup> Bu tür kanunlar (“değişiklik yapan kanunda değişiklik yapan kanun” modeli) için bkz. 5453

## 7. Çerçeve Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları: “Yönetmelik” Dönemi

Bu başlık altında, Yönetmeliğin yürürlükte olduğu zaman diliminde (2006-2014) çıkarılan “çerçeve” kanunlarda ne tür adlandırma yöntemleri kullanıldığına bakılacak ve adlandırmaların Yönetmelik’in salık verdiği yöntemlere uygunluk derecesi ve adlandırmadaki tutarlılık test edilecektir.

### 7.1. Değiştirilen ve/veya Eklenen Madde Sayısına Vurgu Yapan Adlandırmalar

Bazı çerçeve kanunların adlarında, Yönetmelik düzenlemesine aykırı bir biçimde, çerçeve kanunla değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK maddesi sayısına, yani kaç maddenin değiştirilmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır. Oysa, “değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK maddesi sayısına atıf yapmak” gibi isabetsiz ve çerçeve kanun adının yalınlığına gölge düşüren adlandırma yerine, Yönetmelik kuralı da gözetilmek suretiyle, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. Örneğin, 5770 sayılı “Çavuş ve Uzman Çavuş Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un, “Çavuş ve Uzman Çavuş Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması gerekirdi.<sup>35</sup>

### 7.2. Değiştirilen Madde Sayısına (İki veya Daha Fazla Madde) ve/veya Eklenen Madde Sayısına Vurgu Yapan Adlandırmalar

Bazı çerçeve kanunların adlarında, Yönetmelik düzenlemesine aykırı bir biçimde, çerçeve kanunla değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK maddesi sayısına (birden fazla madde), yani kaç maddenin değiştirilmekte olduğuna ve kanuna ve/veya KHK’ye kaç madde eklenmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır. Oysa, Yönetmelik kuralı da gözetilmek suretiyle, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. Örneğin, 5678 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması gerekirdi.

---

sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.”

<sup>35</sup> Bu tür “sorun”lu adlandırmalara 5459 ve 5551 sayılı Kanunlarda da rastlanmaktadır. Bu kanunlar bakımından da, esasen, yukarıdaki örneklemede kullandığımız adlandırma yönteminin kullanılması gerekirdi.

### 7.3. Eklenmekte Olan Ek ve/veya Geçici Madde Sayısına Vurgu Yapan Adlandırmalar

Bazı çerçeve kanunların adlarında, Yönetmelik düzenlemesine aykırı bir biçimde, çerçeve kanunla eklenmekte olan ek ve/veya geçici madde sayısına, yani kaç ek ve/veya geçici maddenin eklenmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır. Oysa, Yönetmelik kuralı da gözetilmek suretiyle, ilgili kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapılmakta olduğunun belirtilmesi ile yetinilmeliydi. Örneğin, 6236 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun”un “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” biçiminde adlandırılması gerekirdi.<sup>36</sup>

### 7.4. “Yönetmelik” Dönemindeki Adlandırmaya İlişkin Diğer Sorunlar

Bir çerçeve kanun bünyesinde kanunlaşmasına karşın ilişkin olduğu kanun ve/veya KHK’ye işlenemediği için çerçeve kanunda kalan hükümler dolayısıyla o çerçeve kanun “taşıyıcı kanun” olmaktan çıkmakta ve kanun portföyünü gereksiz yere kabartmaktadır. Bu çerçeve kanunlarda kalan hükümlerde değişiklik yapılması gerektiğinde, bir bakıma, 5573 sayılı “Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” örneğinde olduğu gibi, “değişiklik yapan kanunda ve/veya KHK’de değişiklik yapan kanun” modeli ortaya çıkmaktadır.<sup>37</sup>

Bazı çerçeve kanunlar, Yönetmelik’in salık verdiği modeldedir: Kanunun adında, kanunun hangi amaçla çıkarıldığından ve bu amacı gerçekleştirmek üzere hangi kanun ve/veya KHK’lerde değişiklik yapılmakta olduğundan söz edilmektedir. Örneğin, 5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hüküm-

<sup>36</sup> Bu tür “sorun”lu adlandırmalara 5659 sayılı Kanunda da rastlanmaktadır. Bu Kanun bakımından da, esasen, yukarıdaki örneklemede kullandığımız adlandırma yönteminin kullanılması gerekirdi.

<sup>37</sup> Bu tür sıradışı kanunlar için bkz. 5590 ve 5752 sayılı Kanunlar. Değişiklik yapılan kanun ve/veya KHK’nin yalnızca tarih ve sayısına vurgu yapan adlandırmalar da kullanılmış olduğuna göre, 5752 sayılı “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un, yalın bir biçimde ve “3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” olarak adlandırılması daha uygun olurdu.

lerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.<sup>38</sup>

## 8. Çerçeve Kanunları Adlandırma Sorunlarının Analizi

Çerçeve kanunlarına ilişkin adlandırma sorunları, aşağıda, üç ana başlık altında irdelenecektir.

### 8.1. Kanun ve/veya KHK Adından Daha Alt Düzeylere Atıf Yapılmasından Kaynaklanan Sorunlar

Sorunlardan ilki, yukarıda da örneklendiği üzere, çerçeve kanun adında, çerçeve kanunla değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK'ye yapılan atfın düzeyidir; yani, değişiklik atfının ilgili kanun ve/veya KHK adına yapılması ile yetinilmeyerek, atfın ilgili kanun ve/veya KHK'nin belirli bir unsuruna (madde, fıkra, bent, alt bent, ifade, ibare veya ilgili kanun ve/veya KHK'ye ekli liste, cetvel) yapılmasıdır.

1991 Yönetmeliği, 1992 Esasları ve 2006 Yönetmeliği çizgisinde atfın düzeyi bakımından giderek daha yalın bir adlandırmaya gidilmektedir. Sayıştay Kanunu değişikliğine dair örnekleme, Esaslar'ın, tarih ve sayıya atfı yasaklamakla yetindiğini, "daha alt düzeylere (madde, fıkra, bent değişikliği, cetvel ilavesi gibi) atfa" ise cevaz verdiğini göstermektedir. Bu örnekleme, Esaslar'ın çerçeve kanunların adlandırılması bakımından 1991 Yönetmeliğine kıyasla attığı olumlu adımlara (kanun adının yalınlaştırılmasına) gölge düşürmüştür. Zira, alt düzeylere yapılan atfın sınırı yoktur; 4274 sayılı Kanun dolayısıyla daha önce değinildiği gibi, çerçeve kanun ile yapılmak istenen hususlar, bu adlandırma yaklaşımıyla, çerçeve kanun başlığına tümüyle taşınabilir. Her ne kadar bu tür adlandırmalara cevaz vermiş olsa da, "değişiklik" sözcüğünün taşıdığı anlam ve adlandırmada özensizlikten kaçınma arayışı, kanun koyucuyu, daha alt düzeye atıftan alıkoyabilirdi. Kaldı ki, Esaslar döneminde alt düzeye atıf yapılmasına gerek görülmeyen adlandırmalarla da karşılaşmaktadır.<sup>39</sup> Demek ki, çerçeve kanun adlandırmaları bakımından Esaslar döneminde bir tutarlılık arayışı söz konusu olmamıştır, adlandırmada özensizlik göze çarpmaktadır.

<sup>38</sup> Ayrıca, bkz. 6217 sayılı "Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun."

<sup>39</sup> Aynı gün (26/6/2001) çıkarılan iki kanunun atıf yaklaşımları şöyledir: 4690 sayılı "Vakıflar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"; 4692 sayılı "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun."

2006 Yönetmeliği ise, adlandırmada kanun ve/veya KHK adından daha alt düzeylere (madde, fıkra bent veya cetvel) atfı, ilke olarak, yasaklamıştır. Adlandırmayı yalınlaştırma bakımından bu Yönetmelik çok önemli bir adım atmış olmakla birlikte, özensizlik tutumu, az sayıda da olsa, 2011 yılı ortalarına kadar sürmüş ve bazı çerçeve kanunların adlarında daha alt düzeylere atıfta bulunulmaya devam edilmiştir.<sup>40</sup>

### **8.2. “Birden Fazla Kanun ve/veya KHK Hükümlerinde Değişiklik” Düzenlemesinin Adlandırma Bakımından Ortaya Çıkarıldığı Sorunlar ve Bu Tür Düzenlemelerin “Torba Kanun” Sorunuyla Bağlantısı**

“Bir tasarı ile birden fazla kanun ve/veya KHK hükmünün değiştirilmesi”, esasen doğrudan doğruya adlandırma ile ilişkili bir konu değildir; bununla birlikte, sözü edilen işlem adlandırma üzerinde etkili olmaktadır. Değinen bu sorun, Esaslar ve Yönetmelik dönemlerinde varlığını sürdürmüştür.

Esaslar, “Bir tasarı ile zorunlu olmadıkça birden fazla kanunun hükümleri değiştirilmez. Her kanunda öngörülen değişiklikler müstakil tasarılarla düzenlenir.” düzenlemesiyle, bir tasarı ile birden fazla kanun ve/veya KHK hükmünün değiştirilmesini yalnızca “zorunlu haller”e inhisar ettirmektedir.

Yönetmelik de, “Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılmaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslaklar ile yapılır.” biçimindeki düzenlemesiyle, sözü edilen yasağı sürdürmektedir. Yönetmelik, “zorunlu haller”e de açıklık getirmektedir: “konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller”.

Esaslar dönemindeki uygulama sorunları, Yönetmelik’i, bir bakıma, “zorunlu haller”de (konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller) birden fazla mevzuatta (5, 10, 20 ve hatta 50 kanun ve/veya KHK) düzenleme yapılması konusunda yeni bir arayışa sevk etmiştir. Birden fazla mevzuatta düzenleme yapıldığı durumlarda, metnin adında bunların her biri sayılamayacağından, Esaslar

---

<sup>40</sup> Bu başlık altında irdelenen sorunların, 12/6/2011 tarihinde yapılan Milletvekili Genel Seçimleri sonrasında başlayan 24 üncü Dönemde çıkarılan kanunlardan yalnızca birinde, Dönemin ilk kanunu olan 15/7/2011 tarihli ve 6236 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun’da gözlemlendiğine, bir başka anlatımla, 6236 sayılı Kanun bir yana bırakılacak olursa, sözü edilen sorunun 24 üncü Dönemle birlikte aşıldığına ve bu konuda özenli davranılmakta olduğuna işaret etmek gerekir.

döneminde sıklıkla yapıldığı gibi, “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” veya “Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” gibi adlarla yetinilmesi ve yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amaca da metnin adında vurgu yapılması salık verilmektedir.<sup>41</sup> Bu tür düzenlemede, değişiklik yapılan kanun ve/veya KHK’ler arasında “konu itibarıyla bağlantı” aranmış olması, ideal durumdur. Sözü edilen “bağlantı”nın varlığı, Yönetmelik’e göre, birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâllerdendir; Yönetmelik, bunu mazur görmektedir.

Uygulamada ise, son birkaç yasama döneminde, birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasına yönelme konusunda güçlü bir eğilim göze çarpmakta, düzenlemeye konu mevzuatlar (kanun ve/veya KHK) arasında “konu itibarıyla bağlantı bulunması” koşulunun ise yeterince aranmadığı dikkat çekmektedir. Çerçeve kanun tasarısı taslaklarının birden fazla kanun ve/veya KHK’de değişiklik öngörmesi durumunun Yönetmelik düzenlemesi dolayısıyla bir bakıma “olağan”laştırılması, çerçeve kanunlar yapılırken “konu bütünlüğü” bakımından hassasiyet gösterilmemesine ve günümüzde “torba kanun” biçiminde adlandırılan bir kanun türünün yasama teamüllerimize yerleşmesine neden olmuştur. Esaslar ve Yönetmelik, ilke olarak, günümüzde “torba kanun uygulaması” biçiminde adlandırılan bir uygulamanın ortaya çıkmasına engel olmayı amaçlamaktaydı.<sup>42</sup> Nitekim, Yönetmelik’te yer verilen “Yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amaç” nitelemesi de, değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK sayısı ne kadar çok olursa olsun, bir konu bütünlüğünün gözetilmek istendiğini göstermektedir.

Aynı zamanda birer çerçeve kanun olan “torba” kanunlar, genellikle “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” gibi adlandırılırlar. Çerçeve kanunları adlandırma sorunlarına, bu kanunların zaman zaman “torba

<sup>41</sup> 6462 sayılı “Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Yer Alan Engelli Bireylere Yönelik İbarelerin Değiştirilmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”da “amacı” belirten vurgu, Yönetmeliğin salık verdiği hususu yerine getirmeye yöneliktir.

<sup>42</sup> “Torba kanun, yasama tasarrufu sağlamak için yasama pratiğimize girmiş olan ve çok sayıda kanunda değişiklik yapan kanunlar için kullanılan bir kavramdır.”

“Torba kanundan söz edilebilmesi için hem birden fazla kanunda değişiklik yapılması hem de değişikliklerin amaçlarının birbirinden farklı olması gerekir. Örneğin pasaportlarla ilgili bir düzenlemenin yanında trafikle ilgili bir düzenleme de yapıldığında torba kanundan söz ediliyor demektir. Ancak bu tür kanunları saptamak her zaman çok kolay olmayabilir.”

“Torba kanun uygulaması kısa zamanda daha çok kanun çıkarmak amacına yöneliktir. ...” Yasama Derneği, a.g.e., s. 58-59.

kanun” niteliğine büründürülmeleri dolayısıyla, “torba kanun” sorunu biçiminde yeni bir sorun eklenmektedir. Esasen “torba kanun” sorunu bu çalışmanın konusu değildir; bununla birlikte, adlandırma ile ilgisi dolayısıyla, bu soruna kısaca değinilecektir.

Çerçeve kanunların “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” veya “Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” biçimlerinde adlandırılması, bu kanunların birer torba kanun olduğu izlenimini vermektedir.<sup>43</sup> İncelemeye konu devrede (1995-2014) çıkarılan kanunlardan 160’ının adlarında, ilk bakışta kendilerini “torba” kanun diye adlandırmaya cevaz verecek türde ifadelerin (“bazı kanun...” “bazı kanun hükmünde kararname”, “bazı kanun ve kanun hükmünde kararname...” “çeşitli kanun...”) yer aldığı görülmektedir. Bu 160 kanunun 4’ünün 20 nci Yasama Döneminde (% 0,25), 12’sinin 21 inci Yasama Döneminde (% 0,75), 67’sinin 22 nci Yasama Döneminde (% 41,8), 40’ının 23 üncü Yasama Döneminde (% 25,0) ve 37’sinin de ise halen içinde bulunduğu 24 üncü Yasama Döneminde (% 23,1) çıkarıldığı saptanmıştır. Bu kanunların içeriklerine bakılınca, bunlardan bir kısmının, adlarında bazı kanunlarda/çeşitli kanunlarda/ bazı kanun ve KHK’lerde “değişiklik yapılması” vurgusu

<sup>43</sup> Şeref İba’ya göre, “Kısaca, birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlara ‘torba kanun’ adı verilebilir. Bir kanunun torba kanun olup olmadığının temel göstergelerinden birisi, kanun başlığıdır. Torba kanunların başlığı, içerik itibarıyla yürürlükteki birden fazla kanunu etkilediği için genellikle ‘çeşitli kanunlarda’ diye başlamak zorundadır.”

“Torba Kanun uygulamasının pragmatist ihtiyaçlardan doğduğu bir gerçektir. Hükümetler bir an önce gerçekleştirmek istedikleri, her birini ayrı bir kanun ile yapmak durumunda kalacakları düzenlemelerin hepsini geniş bir yelpazede torba kanun uygulaması yoluyla yapabilmektedirler. ...”

“Torba Kanun uygulamasına son ve yeni bir örnek ise, 13/2/2011 tarihli ve 6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’dur. Toplam 234 maddeden oluşan bu kanunla, 66 ayrı kanunda ve 7 adet kanun hükmünde kararnamede olmak üzere rekor düzeyde değişiklik yapılmıştır.”

“Tasarının ilk hali, 7’si geçici madde olmak üzere toplam 120 madde iken, esas komisyondaki yeni madde ilavesi ve madde bölmeleri nedeniyle, torba tasarısı 10’u geçici olmak üzere toplam 234 maddeye çıkmıştır. Bazı maddelerin çıkarılması vb. nedenlerle, Genel Kurulda kabul edilen son hali ise, 18’i geçici olmak üzere toplam 234 maddedir.” Şeref İba, “Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 69, Sayı: 2011/1, s. 197- 202. “Kanun neyi amaçlar?” sorusuna verilen yanıtlar dolayısıyla, yasama sürecine yönelik olarak Jeremy Waldron’ın çerçevesini çizdiği yönetsel ilkeler için bkz. Ozan Ergül, “Türkiye’de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar”, <http://www.yasaizleme.org.tr/pdf/torba-kanunlar.pdf> (Erişim: 18/06/2014).

geçse dahi, esasen birer çerçeve kanun değil, “kod kanun” oldukları anlaşıl-  
maktadır.<sup>44</sup>

Adlarında “bazı kanunlarda”/ “çeşitli kanunlarda”/ “bazı kanun ve  
KHK’lerde” değişiklik yapılması vurguları geçen ve ilk bakışta birer “torba”  
kanun oldukları izlenimi veren kanunlardan bazılarının değişiklik yapmakta  
oldukları kanun ve/veya KHK sayısı 2-4 arasında değişmektedir. Değiştiril-  
mekte olan kanun ve/veya KHK adlarına ilgili kanun adında şayet yer veril-  
miş olsa idi, bu kanunlar hakkında, gereksiz yere “torba” kanun izlenimi  
uyanmamış olacak, bunların birer çerçeve kanun oldukları anlaşılacaktı. Örne-  
ğin, 4730 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, ilk ba-  
kışta, çok sayıda kanunda değişiklik içerdiği izlenimi vermekte ise de, yalnız-  
ca 2 kanunda değişiklik yapmaktadır; şu biçimde adlandırılması daha doğru  
olurdu: “Kıbrıs’a Gönderilecek Türk Askerî Birliği Mensuplarının Aylık ve  
Ücretleriyle Çeşitli İstihkakları ve Birliğin Başka Giderleri Hakkında Kanun  
ve Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkın-  
da Kanun.”<sup>45</sup>

Ayrıca, incelemeye konu zaman diliminde çıkarılan çerçeve kanunlardan  
10 veya daha fazla kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapanların sayısı 22’dir.  
Bunlardan 2’si 21 inci, 11’i 22 nci, 4’ü 23 üncü ve 5’i de 24 üncü Döneme ait-  
tir. Bu kanunlardan en fazla sayıda kanun ve/veya KHK’de değişiklik yapan-  
lar aşağıda listelenmiştir.

---

<sup>44</sup> Kod kanunlar, bir alanı düzenlemeye yönelirken, başka bazı kanun ve/veya KHK’lerde  
değişiklik öngören hükümler de içermektedirler. Başka bazı kanun ve/veya KHK’lerde  
değişiklik öngören hükümler de içerse, esasen kod kanun adlarında, değiştirilmekte olan  
mevzuat adının zikredilmemesi gerekir. Aksi halde, bu kanunların bir kod kanun değil, çer-  
çeve kanun olduğu izlenimi uyanmaktadır. Örneğin, 4736 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluş-  
larının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hak-  
kında Kanun.”

<sup>45</sup> En fazla dört kanunda değişiklik öngören ve Esaslar döneminde çıkarılmış olan kanunlar:  
4744, 4793, 4964, 4970, 5194, 5340, 5348, 5389 ve 5397 sayılı Kanunlar.



YASAMA DÖNEMİ	KANUN NUMARASI	KANUN ADI	DEĞİŞİKLİK YAPTIĞI KANUN/ KHK SAYISI
24	6495	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	83
22	5335	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	47
24	6353	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	44
21	4684	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	43
22	5234	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	34
24	6525	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	29
23	5838	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	29
23	5793	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	26
24	6487	Bazı Kanunlar ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	18

Aşağıdaki özet tablodan da gözlemleneceği üzere, adlarında “Bazı Kanun...” veya “Çeşitli Kanun...” ibaresi geçen kanunlarla yapılan düzenlemelerle mevzuatta değişiklik konusunda 20 ve 21 inci Dönemlere (1 adet) kıyasla 22 ve 23 üncü Dönemlerde önemli artış (4 adet) söz konusudur. Bu tür kanunlardan en fazla madde içerenler bakımından, henüz içinde bulunduğumuz 24 üncü dönemde daha büyük bir patlamanın yaşanmakta olduğu, 22 ve 23 üncü Dönemlerde sayı “136” (81 + 55) iken, henüz bir yasama yılından daha uzun bir süresi olan 24 üncü Dönemde (2/3/2014’e kadar) sayının 174’e ulaştığı görülmektedir. Bu, nitelikleri “torba kanun” olan ve adlarında “Bazı Kanun...” veya “Çeşitli Kanun...” ibaresi geçen çerçeve kanunlar aracılığıyla kanunî düzenleme yapma eğiliminin giderek güçlendiğini göstermektedir.

YASAMA DÖNEMİ	ÇERÇEVE KANUN SAYISI	DEĞİŞTİRDİĞİ KANUN/ KHK SAYISI
20	0	0
21	1	43
22	2	81
23	2	55
24 <sup>46</sup>	4	174

Esaslar'da her ne kadar açık bir biçimde cevaz verilmiş olmasa da, “zorunlu haller”den sayılarak, “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” veya “Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” gibi adlarla çok sayıda çerçeve kanun 1995-2006 zaman diliminde çıkarılmıştı.<sup>47</sup> Adlarında yer alan ibareler nedeniyle ilk bakışta “torba” kanun izlenimi uyandıran bu kanunların sayısında, 22 nci Dönemden itibaren büyük bir artış söz konusudur.<sup>48</sup>

Çerçeve kanunların adlandırılması konusunda Yönetmelik ile disiplin edici bazı kurallar getirilmiş olmakla birlikte, aynı Yönetmelik'in, “bazı kanun...” biçiminde adlandırmaya cevaz vermesi dolayısıyla, Yönetmelik'in ilke olarak benimsediği “her çerçeve kanunla yalnızca bir kanunda ve/veya KHK'de değişiklik yapılması” yaklaşımından giderek uzaklaşmıştır. Yönetmeliğin bu düzenlemesi, ne denli iyi niyetli ve kanun yapım tekniğini gözetme amaçlı olursa olsun, sonuçta “torba” nitelikli çerçeve kanunların yapımına kapı aralamıştır. Bu ise, yalnızca adlandırma ile sınırlı bir sorun olarak kalma-

<sup>46</sup> 24 üncü Yasama Döneminin başladığı 12/6/2011 tarihinden 02/03/2014 tarihine kadar. 24 üncü Yasama Dönemi, erken seçim kararı alınmazsa, Haziran 2015'e kadar devam edecektir.

<sup>47</sup> 20 nci Dönemde çıkarılan 1 kanun (4381 sayılı Kanun), 21 inci Dönemde çıkarılan 8 kanun (4505, 4549, 4684, 4730, 4744, 4748, 4761 ve 4771 sayılı Kanunlar) ile 22 nci Dönemde çıkarılan 38 kanun (4778, 4782, 4793, 4842, 4864, 4928, 4962, 4963, 4964, 4966, 4969, 4970, 4971, 5020, 5021, 5035, 5073, 5101, 5105, 5148, 5177, 5178, 5189, 5194, 5219, 5226, 5228, 5234, 5290, 5328, 5335, 5340, 5348, 5389, 5397, 5398, 5435, 5436 sayılı Kanunlar). Görüldüğü üzere, Esaslar döneminde bu uygulama bir bakıma fiilen yerleşmişti.

<sup>48</sup> En fazla dört kanunda değişiklik öngören bazı çerçeve kanunların (örneğin, Yönetmelik döneminde çıkarılan 5625, 5795, 5841, 5942 ve 6321 sayılı Kanunların) nasıl adlandırılmalarının daha uygun olacağına ilişkin örnekler, aynı yöntem kullanılarak, daha da çoğaltılabilir.

makta, esasen kanun yapım tekniğinin zedelenmesine de yol açmaktadır.

### **8.3. Adlandırmada Tutarsızlıklar, Yanlış ve Özensiz Adlandırmalar**

Adlandırma sorunlarından bazıları, adlandırma konusunda tutarsız davranılmasından, yanlış yapılmasından ve/veya özensiz davranılmasından kaynaklanmaktadır.

#### **8.3.1. Bazı KHK ve Kanun Eki Cetvellere Atıf Bakımından Tutarsızlıklar**

Bazı çerçeve kanunların adlarında, Yönetmelik düzenlemesine aykırı bir biçimde, yürürlükteki bir ya da birden çok kanun (örneğin, bütçe kanunları) ve/veya KHK'nin (örneğin, 190 sayılı KHK) ekinde yer alan cetvellerde değişiklik yapılmasına vurgu yapılmaktadır. Kanunların ve/veya KHK'lerin ekleri (cetvel, tablo, liste vb.) o kanunun ve/veya KHK'nin bir parçasıdır; dolayısıyla, kanun ve/veya KHK eklerinde yapılması gereken değişikliğe çerçeve kanunun adında atıf yapılmasına gerek bulunmamaktadır. Nitekim, yasama teamülünde bu konuda tutarlı da davranılmamakta, adı geçen cetveller bazen kanun adında zikredilirken, hatta yalnızca “cetvel”e atıfla yetinilmeyerek cetvellerden hangi kamu idaresine ait olanında değişiklik yapılmakta olduğu biçiminde bir ayrıntıya inilirken<sup>49</sup> bazen de, bu cetvellerin hiç zikredilmemesi<sup>50</sup> yolu seçilmekte, örneğin, yalnızca 190 sayılı KHK değişikliğine vurgu yapmakla yetinildiği de gözlemlenmektedir.

---

<sup>49</sup> Örneğin, 5534 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 190 sayılı KHK eki cetvellerin Savunma Sanayii Müsteşarlığı bölümünde değişiklik yapılmasını öngörmektedir. Buna karşılık, şu iki Kanunda, 190 sayılı KHK eki cetvelin hangi kamu idaresine bölümünde değişiklik yapıldığına, Kanunun adında değinilmektedir: “190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Yargıtay Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ve 5596 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.”

<sup>50</sup> 5997 sayılı Bazı Kanunlarda ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 18 inci maddesinde, “Ekli (1) ve (2) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvelin Milli Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğüne ait bölümlerine eklenmiştir.” hükmü yer almasına karşın, 5997 sayılı Kanunun adında, “190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede” değişikliği yapıldığının belirtilmesi ile yetinilmiş, 190 sayılı KHK eki cetvellerde değişiklik yapıldığının belirtilmesine ihtiyaç duyulmamıştır.

### 8.3.2. Yanlış veya Özensiz Adlandırmalar

Çerçeve kanunların yanlış ve özensiz adlandırmalarına ilişkin örnekler aşağıdadır:

– 6291 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun ile Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile Koruma Kurulları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un adında, iki Kanunda değişiklik yapılmakta olduğu belirtilmektedir. Oysa, 6291 sayılı Kanun incelendiğinde, bu iki kanunun yanısıra, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 190 sayılı KHK'de de değişiklik yapılmış olduğu anlaşılmaktadır.<sup>51</sup> Başka bir anlatımla, 6291 sayılı Kanunun adı, aynı Kanunun içeriğini tam olarak yansıtmamaktadır, ortada bir adlandırma yanlışlığı veya özensizliği vardır.

– 6337 sayılı Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un adında, yalnızca bir kanunda değişiklik yapıldığı belirtilmektedir. Oysa, 6337 sayılı Kanun incelendiğinde, 540 sayılı KHK'de de değişiklik yapılmış olduğu anlaşılmaktadır.<sup>52</sup> Başka bir anlatımla, 6337 sayılı Kanunun adı, Kanunun içeriğini tam olarak yansıtmamaktadır, ortada bir adlandırma yanlışlığı ve özensizliği vardır.

– 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Davaya ve Cezaların Erteleme Hakkında Kanun'un adından, bu Kanunla herhangi bir KHK'nin değiştirilmiş olduğu anlaşılmamaktadır. Oysa, 6352 sayılı Kanun incelendiğinde, 190 sayılı KHK'de de değişiklik yapılmış olduğu görülmektedir.<sup>53</sup> 6352 sayılı Kanunun adı, Kanunun içeriğini tam olarak yansıtmamaktadır; ortada bir adlandırma yanlışlığı ve özensizliği vardır.

– 6304 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un adından, bu Kanunla herhangi bir KHK'nin değiştirilmiş olduğu anlaşılmamaktadır.

<sup>51</sup> 13/3/2012 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Tasarı, adında zikredilmemiş olsa da, 657 sayılı Kanun ve 190 sayılı KHK'de de değişiklik öngörmekteydi. Tasarı, Adalet Komisyonu ve TBMM Genel Kurulunda da aynı biçimde kabul edilerek, içeriği ile başlığı uyumsuz bir biçimde kanunlaşmıştır.

<sup>52</sup> 22/6/2012 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Tasarı, 540 sayılı KHK'de değişiklik öngören bir madde de içermekteydi. Tasarı, ilgili komisyonlarda (Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji ve Adalet Komisyonları) ve TBMM Genel Kurulunda da aynı biçimde kabul edilerek, içeriği ile başlığı uyumsuz bir biçimde kanunlaşmıştır.

<sup>53</sup> 30/1/2012 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Tasarı, çerçeve 85 inci maddesinde, 190 sayılı KHK'de de değişiklik öngören bir madde içermekteydi. Tasarı, Adalet Komisyonu ve TBMM Genel Kurulunda da aynı biçimde kabul edilerek, içeriği ile başlığı uyumsuz bir biçimde kanunlaşmıştır.

Oysa, 6304 sayılı Kanun incelendiğinde, 190 sayılı KHK’de de değişiklik yapılmış olduğu görülmektedir.<sup>54</sup> 6304 sayılı Kanunun adı ile içeriği örtüşmemektedir; ortada bir adlandırma yanlışlığı ve özensizliği vardır.

– 5683 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un adından, bu Kanunla yalnızca 181 sayılı KHK’nin değiştirilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Oysa, 5683 sayılı Kanun incelendiğinde, 190 sayılı KHK’de de değişiklik yapılmış olduğu<sup>55</sup> görülmektedir. 5683 sayılı Kanunun adı ile içeriği örtüşmemektedir; ortada bir adlandırma yanlışlığı ve özensizliği vardır.

– 6524 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un adında, bu Kanunla herhangi bir KHK’nin değiştirilmiş olduğu anlaşılmamaktadır. Oysa, 6524 sayılı Kanun incelendiğinde, 190 sayılı KHK’de de değişiklik yapılmış olduğu görülmektedir.<sup>56</sup> 6524 sayılı Kanunun adı ile içeriği örtüşmemektedir; ortada bir adlandırma yanlışlığı ve özensizliği vardır.

## 9. Sonuç

Bu çalışma, 20 nci Yasama Döneminin başlangıcından 2/3/2014 tarihine kadar (24. Yasama Döneminin 4. Yasama Yılı) çıkarılan ve yürürlüğe giren 2.310 kanundan “çerçeve kanun” niteliğinde olanların adlarını, çerçeve kanunları adlandırma yöntem ve sorunlarını irdelemek üzere kaleme alınmıştır.

Türk Parlamento Hukukunda “çerçeve kanun”, kod kanunlarda ve/veya KHK’lerde (ender rastlansa da, çerçeve kanunlarda) “değişiklik” yapmak üzere çıkarılmakta, değişiklik yapma işlevleri dolayısıyla, kendilerine “taşıyıcı kanun” adı da verilmektedir.

---

<sup>54</sup> 30/1/2012 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Tasarı, çerçeve 21 inci maddesinde, 190 sayılı KHK’de de değişiklik öngören bir madde içermekteydi. Tasarı, Anayasa Komisyonu ve TBMM Genel Kurulunda da aynı biçimde kabul edilmiş ve içeriği ile başlığı uyumsuz bir biçimde kanunlaşmıştır.

<sup>55</sup> 24/4/2007 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Teklif’in ilk halinde, 190 sayılı KHK değişikliğine ilişkin düzenleme yer almamaktadır. Teklif’in Esas Komisyon olarak görüşüldüğü Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda, “MADDE 5- Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvelin Sağlık Bakanlığınca ilişkin bölümüne eklenmiştir.” biçiminde bir madde Teklife eklenmiş olmasına karşın, Teklifin başlığı buna uygun olarak düzeltilmemiş ve Teklif bu haliyle, içeriği ile başlığı uyumsuz bir biçimde kanunlaşmıştır.

<sup>56</sup> 7/1/2014 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Teklif, 190 sayılı KHK’de değişiklik öngören madde de içermekteydi. Adalet Komisyonu, Teklifi adında herhangi bir değişiklik yapmadan kabul etmiş ve Teklif bu biçimde kanunlaşmıştır. İçeriğinde 190 sayılı KHK değişikliği içeren Teklif, adında buna atıf yapan bir ibare olmaksızın, yani içeriği ile başlığı uyumsuz bir biçimde kanunlaşmıştır.

Yasama sürecinde, sürecin başından ikinci aşamanın sonuna kadar, kanun tasarısı taslakları/ kanun tasarıları ve kanun tekliflerinin içerdiği düzenlemeler çok sayıda müdahaleye maruz kalmakta, taslak/ tasarı/ teklifin “adı” da, metnin içeriğine paralel olarak değişikliğe uğramaktadır. Hatta, ilgili metnin, başlangıçta konulan ad ile hiçbir benzerliği olmayan bir adla kanunlaştırıldığına bile tanık olunmaktadır.

Çerçeve kanun “ad”ları üzerindeki en belirleyici etken, kuşkusuz, adın nasıl konulacağını ve yasama sürecinin bu bakımdan nasıl işleyeceğini düzenlemeye yönelik hukuk normları ile yasama teamülleridir. Çalışmaya konu zaman dilimi bakımından, bu normlar, 1992 yılında çıkarılan Esaslar ve 2006 yılında çıkarılan Yönetmelik’tir. Sözü edilen normlar, sürekliliği gözetmekle birlikte, bazı bakımlardan farklı yaklaşım ve düzenlemeler de içermektedirler.

“Adlandırma yöntem ve sorunları” konusunda aşağıdaki saptamalar yapılabilir:

1) “Esaslar” döneminde yoğun bir biçimde gözlemlenen atıf sorunları (çerçeve kanun adında, değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK adının ötesinde, daha alt düzey öğelere, örneğin madde, fıkra, bent ve cetvellere atıf yapılması) ve atıf ile bağlantılı özensiz adlandırmanın, “Yönetmelik” döneminde (2006 sonrası) giderek azalmakla birlikte, yine de sürdüğü, 24 üncü Yasama Döneminin başladığı 12/6/2011 tarihinden itibaren çıkarılan çerçeve kanunlarda ise (15/7/2011 tarihinde çıkarılan bir kanun hariç) “atıf” sorununun hiç gözlemlenmediği söylenebilir. Bu, adlandırma bakımından önemli bir gelişmedir. Diğer tür sorunların (atıf ile bağlantılı özensiz ve tutarsız adlandırmanın) giderilmesine çaba gösterilmelidir.

2) Yönetmelik birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasına cevaz vermekle birlikte, bu mevzuatlar arasında “konu itibarıyla bağlantı bulunması” koşulunu da getirmektedir. Son birkaç yasama döneminde, birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasına yönelme konusunda güçlü bir eğilim göze çarpmakta ise de, düzenlemeye konu mevzuatlar arasında “bağlantı” koşulunun yeterince aranmadığı dikkat çekmektedir. Çerçeve kanun tasarısı taslaklarının birden fazla kanun ve/veya KHK’de değişiklik öngörmesi durumunun Yönetmelik düzenlemesi dolayısıyla bir bakıma olağanlaştırılması, çerçeve kanunlar yapılırken “konu bütünlüğü”ne özen gösterilmemesine ve günümüzde “torba kanun” biçiminde adlandırılan bir kanun türünün yasama teamüllerimize yerleşmesine neden olmuştur. Oysa, Esaslar ve Yönetmelik, ilke olarak, günümüzde “torba kanun uygulaması” biçiminde adlandırılan bir uygulamanın ortaya çıkmasına engel olmayı amaçlamaktaydı. Nitekim, Yönetmelik’te yer verilen “Yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amaç” nitelemesi de, değiştirilmekte olan kanun ve/veya KHK sayısı ne kadar çok olursa olsun, bir konu bütünlüğünün gözetilmek istendiğini göstermektedir.

3) Yönetmeliğin “torba” kanuna<sup>57</sup> kapı aralayan ve çerçeve kanunların adlandırılmalarını da dolaylı bir biçimde etkileyen düzenlemesinin isabetli olduğunu söylemek güçtür. Bu düzenleme, esasen yasama sürecinde ve yasama temüllerinde (TBMM komisyonlarının işleyişi dahil) gözlemlenen sorunların tam ortasında yer almakta ve Yönetmelik düzenlemesi, belki de, bütün mahzurlarına rağmen, bu yolla sorunu çözmeyi yeğlemektedir. Bu çözüm yöntemine, kanun çıkarmanın çok güç olduğu 20 ve 21 inci Dönemlerde dahi gidilmemiş iken, TBMM İçtüzüğü kaynaklı bazı sorunların da etkisiyle, görece olarak daha kolay kanun çıkarılan 22 nci ve sonraki Dönemlerde bu yöntem giderek artan biçimde başvurulması, anlaşılır bir şey değildir. Adlandırılmaları dolayısıyla “torba” kanun izlenimi uyandıran ve tepki çeken çerçeve kanunlar bakımından, kanun yapım tekniğine ilişkin sorunlar, örneğin TBMM İhtisas Komisyonlarının daha iyi çalıştırılması gibi çözümlerle<sup>58</sup> giderilmeli ve Yönetmeliğin 11 inci maddesinin ikinci fıkrasının “torba kanun” a varan uygulaması disipline edilmelidir. Hatta, kanun yapım tekniğinin selameti bakımından, sözü edilen fıkra Yönetmelikten çıkarılmalıdır.

4) Çerçeve kanunlar, “taşıyıcı kanun” olmaları dolayısıyla, kanun yapım sürecinde, adlandırma konusu başta olmak üzere, hak ettikleri ilgiyi görememektedirler. Adlandırma normları, kod kanunlara uygulandığı kadar ciddiyetle ve kararlılıkla çerçeve kanunlara da uygulanmalı, “taşıyıcı kanun” olmaları dolayısıyla çerçeve kanunların özensiz bir biçimde adlandırılmaları uygulamasına son verilmelidir.

5) Çerçeve kanunların bazılarında ilgili kanun ve/veya KHK'lere işlenememesi nedeniyle bazı düzenlemeler bırakılmakta, bu tür çerçeve kanunlar, sözü edilen kalıntı hükümler dolayısıyla, birer kod kanun olmamalarına rağmen, kanunlar portföyünü gereksiz yere kabartmaktadırlar.<sup>59</sup> Çerçeve kanunların hükümlerinin ilgili kod kanunlara/KHK'lere veya çerçeve kanunlara taşınmasına özen gösterilmeli ve bunlarda kalıntı hükümlerin yer almamasına dikkat edilmelidir.

6) Torba kanun uygulamasının giderek daha sıklıkla kullanılır olması, çer-

---

<sup>57</sup> “Torba kanun”, bu çalışma konusu ile kısmen ilişkilidir. Özellikle 23 ve 24 üncü Yasama Dönemlerinde bu kanun usulüne giderek daha fazla başvurulmaktadır. Torba kanun uygulaması, ayrı bir çalışmada ele alınmalıdır.

<sup>58</sup> İba, “Ülkemizde...”, s. 199 vd.

<sup>59</sup> “Bazı Kanun...”, “Bazı Kanun Hükümünde...” gibi adlarla başlayan “torba” nitelikli şu kanunların her birinde, bunlar birer kod kanun olmamalarına rağmen, kalıntı hükümler mevcuttur: 4684, 4842, 4962, 4969, 5035, 5228, 5234, 5335, 5838, 6353, 6487, 6495 ve 6525 sayılı Kanunlar. Bu, önemli bir soruna dönüşmektedir.

çeve kanun ve bu kanunların adlandırılması kurallarını anlamsız hale getirmektedir. 1990'lı yıllarda bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan hükümlerin konulması suretiyle gerçekleştirilen ve Anayasanın 161 inci maddesinin son fıkrası hükmüne aykırı bir uygulama olması dolayısıyla anayasa yargısında iptal ve/veya yürürlük durdurma yaptırımına konu olan “kolay” kanunlaştırma arayışına benzer bir tutum,<sup>60</sup> 2000'lerin başından bu yana, özellikle de 22., 23. ve 24. Yasama Dönemlerinde torba kanun uygulamasında gözlemlenmektedir.

### Kaynakça

- Araç, İbrahim ve Şeref İba, “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 58, Sayı 3, (2003), s. 35- 60.
- Babacan, Hüseyin Güngör, Türk Hukuk Sisteminde Yasa Yapma Süreci ve Uygulamada Karşılaşılan Başlıca Sorunlar, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004.
- Bakırcı, Fahri, “Kod Yasa – Çerçeve Yasa Ayrımı Üstüne”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 54, Sayı 3, (2005), s. 223- 240.
- Bıçkıcı, Mehmet, Türkiye’de Mevzuat Yapım Süreci ve İyileştirilme Çabaları, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Master Tezi), Ankara, 2007.
- Boz, Muhammet, Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1996.
- Çakın, Akın, “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)”, Yasama Dergisi, Sayı 9, 2008, s. 60-61.
- Çeliker, Ercan, Türkiye’de Yasa Yapma Süreci, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- Em, Ali, Yasaların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, (4. Bası),

<sup>60</sup> 1990'lı yıllarda Hükümetler, yasama sürecinin işleyişindeki tıkanıklıklar dolayısıyla, müstakil kanunlara koymak suretiyle kanunlaştırmakta zorlanabilecekleri bazı hükümleri, malî yıl başına kadar kanunlaştırılması kesin olan bütçe kanunlarına derç etmek suretiyle kanunlaştırmakta, Anayasanın 161 inci maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine yapılan başvurular üzerine, Mahkeme, bu düzenlemelerin yürürlüklerini durdurmakta ve/veya düzenlemeleri iptal etmekteydi. Yürürlük durdurma ve/veya iptal işlemleri ilgili malî yıl içinde gerçekleştiğinde, önemli bir yaptırıma dönüşmekteydi. Bkz. Nahit Yüksel, “Türk Anayasa Yargısında Arındırma(ma) Sorunu: Bütçe Yasası ve Anayasa Mahkemesi”, Yasama Dergisi, Sayı 6 (Temmuz- Ağustos- Eylül 2007), s. 113-155.



- Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.
- Ergül, Ozan, “Türkiye’de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar”, <http://www.yasaizleme.org.tr/pdf/torba-kanunlar.pdf> (Erişim: 18/04/2014).
- [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&view=bts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts) (Erişim: 30/03/2014)
- İba, Şeref, “Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısım veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, A.Ü. SBF Dergisi, Cilt 52, Sayı 3, (2003), s. 302.
- İba, Şeref, “Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:69, Sayı:2011/1, s.s.197-202.
- Neziroğlu, İrfan ve Fahri Bakırcı (Ed.), Kanun Yapım Süreci Sempozyumu 17/01/2011, Ankara, TBMM, 2011. Ayrıca bkz. Yasama Derneği, a.g.e., 2009.
- Özalp, Nihan Yancı, “Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 61, Sayı 1, (Ocak-Mart 2006), s. 267-295
- Pehlivan, Fazlı, TBMM’de Kanun Yapım Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Üye Parlamentolarından Örnekler, Türkiye Büyük Millet Meclisi, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2007.
- Söyler, Ali Nazım, “Yeni Bir Bilim Dalı: Yasa Yapma Öğretisi”, Ankara Hukuk Toplantıları- Norm Koyma ve Hüküm Verme 17-18 Nisan 2009, Ankara, Ankara Üniversitesi yayını, 2011, s. 69-101.
- T.C. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Dış Genelgeleri (1975-1990), (Ankara-1991), s. 147.
- Yasama Derneği, Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, Yasama Derneği yayını, Ankara, 2009, s. 164.
- Yüksel, Nahit, “Türk Anayasa Yargısında Arındırma(ma) Sorunu: Bütçe Yasası ve Anayasa Mahkemesi”, Yasama Dergisi, Sayı 6 (Temmuz- Ağustos-Eylül 2007), s. 113-155.
- Yüksel, Nahit, “Yasama Sürecinin ‘Söylem’ Sorunları (5018 Sayılı Yasaya Eleştirel Bakış Denemesi)”, Bütçe Dünyası, Sayı 25 (Bahar 2007), s. 16-27.