

TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE NORMLAR HİYERARŞİSİ VE SAYIŞTAY DENETİMİNE ETKİLERİ

Erdal KULUÇLU*

Giriş

İnsan ve insanla ilintili alanları düzenleyen hukuk normları, hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarından birisidir. İnsanın bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarının sağlıklı bir şekilde temin edilebilmesi için ortaya çıkan devlet otoritesinin bütün iş ve eylemlerinin hukuk normları tarafından belirlenmesi toplumsal yaşam için son derece önemlidir.

İnsanların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve eylemlerinde uymak zorunda oldukları hukuk normları arasında takip edilmesi gereken bir hiyerarşi bulunmaktadır. Normlar hiyerarşisi olarak ifade edilen bu sıralama ile, hukuk kuralları ile elde edilmek istenen toplumsal ahengi hukuk düzeni içinde de sağlanması amaçlanmaktadır. Aksi takdirde kendi içinde ahengi yakalayamamış ve uygulama açısından da tereddütlerle dolu hukuk normlarının kendisinden beklenen sonuçları üretmesi yani toplumsal ahengi temin etmesi oldukça zordur.

Hukuk kuralları tarafından düzenlenen alanlardan birisi olan yönetimin iş ve eylemlerinin uygulanması aşamasında ve söz konusu uygulama sonuçlarının denetimi açısından da normlar hiyerarşisi kavramı büyük önem taşımaktadır. Zira, kamu görevlilerinin uygulama aşamasındaki iş ve eylemlere tatbik edecekleri hukuk normlarının sıralaması ile bu uygulama sonuçlarını hukukilik yönünden inceleyecek olan denetim elemanlarının takip edecekleri farklı normlar hiyerarşisi bulunmaktadır.

1. Normlar Hiyerarşisi Kavramı

Normlar hiyerarşisi, hukuk normlarının derece ve kuvvetini belirlemede ve bir hukuk düzeninde var olan normların çokluğu anlamına gelmektedir. Hukuk düzeni bir piramide benzetilecek olursa bu piramit

* Sayıştay Başdenetçisi

anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerden oluşan birden çok normun varlığını ifade etmektedir.

Bu normlar farklı kademelerde yer almakta, normlar arasında altlık ve üstlük ilişkisi söz konusu olmakta ve her norm geçerliliğini bir üst hukuk normundan almaktadır (Gözler, 2008). Anayasalar ülkelerin temel hukuki metinleri olarak ele alınmakta, buna istinaden kanunlar, kanun hükmünde kararname, tüzükler, yönetmelikler ve benzeri isimler altında hukuki metinler çıkarılmaktadır.

Normlar hiyerarşisi bu şekilde sıralanmakla birlikte, hukuken aynı statüdeki hukuk normları arasında aynı olayda farklı düzenlemeler yapılmış olması durumunda somut olayda uygulanacak hukuk normunun tespitinde sorunlar yaşanabilmektedir. Bu tür durumlarda, söz konusu sıralamanın yanında doktrin ve yargı içtihatları ile belirlenen hiyerarşi de ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda aynı olayı düzenleyen eşit hukuki statüdeki iki norm birbiriyle çeliştiği takdirde, genel hüküm ve özel hüküm ilişkisi veya önceki düzenleme ve sonraki düzenleme ilişkilerine bakılmak suretiyle söz konusu olaya uygulanacak hukuk normu tespit edilmektedir.

2. 1982 Anayasası ve Normlar Hiyerarşisi

Hukuk sistemimizde hukuk hiyerarşisi kavramı hukuki metinlerde açıkça ifade edilmemekle birlikte, 1982 Anayasasında ortaya konan anlayışın kavramsallaştırılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa'nın muhtelif maddelerinde ifade edildiği üzere, temel metin olan Anayasa'dan başlamak suretiyle bir normlar hiyerarşisi ortaya konmaktadır.

2.1. Temel Metin Anayasa

Anayasa'nın 11'inci maddesinde yer alan "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." şeklindeki düzenlemeyle Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü açıkça vurgulanmış ve hukuk hiyerarşisi adına temel bir kural vazedilmiştir.

2.2. Usulüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Milletlerarası Andlaşmalar

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar, Anayasa'nın 90' ıncı maddesine göre kanun hükmündedir. Bu nedenle de milletlerarası andlaşmalarla ulusal kanunlar arasında aynı konuda farklı

düzenlemeler yer alması halinde uygulanacak hukuk normları hususunda teoride ve uygulamada tereddütler söz konusu olmuştur. Bunun üzerine 5170 sayılı Kanun'un 7' nci maddesiyle getirilen düzenleme ile, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla, ulusal kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma hükümlerinin esas alınacağı belirtilmektedir.

Söz konusu değişiklik çerçevesinde, temel hak ve özgürlüklere ilişkin usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalarla ulusal kanunlar çakıştığı takdirde milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınacaktır. Kanun Koyucu bu iradesi ile, temel hak ve özgürlükler dışındaki alanları düzenleyen milletlerarası andlaşmalar ile kanunların farklı hükümler içermesi durumunda hukuk hiyerarşisi açısından yerel kanunların esas alınması gerektiğine dair zımni bir irade ortaya koymaktadır.

2.3. Kanunlar

Anayasa'nın 2' nci maddesinde zikredilen ve Devletin temel niteliklerinden biri olan hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, Anayasa'da genel hatlarıyla düzenlenen hususların uygulamaya yönelik ayrıntıları kanunlarla ve bu kanunlara dayanarak çıkartılan ikincil mevzuatla düzenlenmektedir.

Anayasa'nın başlangıç bölümünde yer alan "üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" şeklindeki vurgulamayla, kanunların Anayasa'dan sonra gelen hukuki metinler olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 11' inci maddesinde, kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı açıkça hüküm altına alınmaktadır.

Normlar hiyerarşisinde, Anayasa ve kanunlar arasındaki ilişkinin görünüm şekillerinden birisi de Anayasa'nın 13, 16, 17, 18. ve benzeri maddelerinde olduğu gibi bazı hususların düzenlenmesinin ancak kanunlarla yapılabilmesi hususudur.

2.4. Kanun Hükmünde Kararnameler

Kanun hükmünde kararname (KHK), Bakanlar Kurulunun Anayasa'dan doğrudan doğruya aldığı veya yasama organından yetki devri yoluyla aldığı sınırlı bir yetkiye dayanarak yaptığı, daha sonra yasama organının denetimine tâbi olan ve normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan bir düzenleyici işlemdir (Gözler, 2008).

Anayasa'nın 91' inci maddesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisine, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere temel hakları, kişi haklarını ve ödevlerini, siyasî hakları ve ödevleri ilgilendiren konular dışında düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir şekilde düzenlenecektir.

“Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” şeklindeki Anayasa'nın 7' nci maddesine, yine Anayasa tarafından getirilen bir istisna olan KHK uygulaması ile yapılan düzenlemeler kanun olarak kabul edilmekte ve Anayasa'nın 148' inci maddesinde yer alan düzenleme çerçevesinde de KHK' ların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunu denetleme görevi, kanunlarda olduğu gibi Anayasa Mahkemesine verilmektedir.

2.5. Tüzükler

Anayasa'nın 115' inci maddesi ile Bakanlar Kuruluna kanunların uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzük çıkarma yetkisi verilmiştir. Aynı madde ile, çıkarılacak tüzüklerin Cumhurbaşkanınca imzalanması ve kanunlar gibi yayımlanması esası da getirilmektedir.

Normlar hiyerarşisinde tüzüklerin yeri kanunlardan sonra gelmekte ve tüzüklerin kanunlara aykırı olmaması gerekmektedir.

2.6. Yönetmelikler

Yürütme organının düzenleyici işlemleri arasında yer alan yönetmelikler, Anayasa'nın 124' üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Mezkur 124' üncü madde ile Başbakanlığa, bakanlıklara ve kamu tüzelkişilerine, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarabilme yetkisi verilmiştir.

2.7. Adsız Düzenleyici İşlemler (Genel Tebliğler, Tebliğler, Genelgeler vb.)

Anayasa'da öngörülmüş yürütme organının düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik olmak üzere üç olarak kabul

edilmektedir. Ancak, uygulamada yürütme organının bunların dışında, “kararname”, “karar”, “tebliğ”, “sirküler”, “genelge”, “ilke kararı” “esaslar”, “yönerge”, “talimat”, “statü”, “genel emir”, “tenbihname”, “genel tenbih”, “ilân”, “duyuru”, “plân”, “tarife” gibi değişik isimler taşıyan işlemler ile de genel, soyut ve objektif hukuk kuralları koyduğu görülmektedir.

Bu nedenle, bu işlemler de yürütme organının düzenleyici işlemleri arasında yer almakta ve bu tür düzenleyici işlemler idare hukukunda “adsız düzenleyici işlemler” olarak nitelendirilmektedir (Gözler, 2008). Bununla beraber aşağıda inceleneceği üzere adsız düzenleyici işlemlerden olan genelgeler, Anayasa’nın 144’ üncü maddesi ile idarenin düzenleyici işlemleri arasında sayılmakta ancak söz konusu düzenlemede genelgelerin çıkarılma esas ve usullerine dair herhangi bir açıklama yapılmamaktadır.

İdarenin düzenleyici işlemleri arasında sayılan tebliğ, genelge, yönerge ve benzeri isimler altındaki düzenlemeleri, yönetmelik hükmündeki düzenlemeler olarak da kabul edilmektedir (Baykara, 2001: 27).

1982 Anayasa’sına normlar hiyerarşisi kavramı çerçevesinde bakıldığında ortaya; Anayasa, temel hak ve özgürlüklere ilişkin usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar, kanunlar (usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar), tüzükler, yönetmelikler ve genelgeler şeklinde bir sıralama çıkmaktadır. Bu sıralamada her bir norm kendinden sonra gelen hukuk normuna kaynak teşkil etmekte ve sıralamada sonraki normlar önceki normlara uygun olmak zorundadır.

3. Normlar Hiyerarşisinin Değişik Görünüm Şekilleri

Normlar hiyerarşisinde normlar anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler olarak sıralanmakla birlikte bu hiyerarşi her zaman somut olayda uygulanacak normu tayin etmede yeterli olmamaktadır. Sosyal hayatı düzenleyen hukuk normları arasında, aynı hususla ilgili farklı düzenlemeler içeren eşit hiyerarşik statüyü paylaşan normlar bulunabilmektedir. Bu durumda, üzerinde durulan olayda hangi norm uygulanacaktır? Söz konusu hallerde mevcut iş ve eylemlere uygulanacak hukuk normları, genel kanun ve özel kanun veya öncelik ve sonralık ilişkileri göz önünde bulundurularak belirlenmektedir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla ortaya çıkan bir uygulama olan esas madde ve geçici madde arasındaki ilişki de somut olayda uygulanacak normu belirlemede bir kriter olarak ele alınmaktadır. Hukuk

hiyerarşisi kapsamında incelenmesi gereken konulardan birisi de 1982 Anayasa'sına göre, uygulayıcılar ve denetleyenler açısından farklı bir hukuk hiyerarşisinin esas alınması hususudur.

3.1. Özel Kanun ve Genel Kanun İlişkisi (Özel Hüküm ve Genel Hüküm İlişkisi)

Hükümlerinin mahiyeti itibariyle herkese veya her olaya uygulanması mümkün olan kanunlara genel kanun denilmektedir. Buna mukabil belli kişilere veya belli olaylara uygulanan kanunlara ise özel kanun denmektedir. Örneğin 4721 sayılı Medeni Kanun genel nitelikli bir kanundur ve içerisinde (56 ve 100. maddeler arasında) dernekleri de düzenlemektedir. Ancak dernekler, özel bir kanun olan 5253 sayılı Dernekler Kanunu ile de düzenlenmektedir. Aynı şekilde içerisinde özel borç ilişkilerini de düzenleyen 818 sayılı Borçlar Kanunu genel bir Kanun olarak her türlü kira ilişkilerini taşınır ve taşınmazlar açısından düzenlediği halde, özel bir kanun olan 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun ise kira ilişkisini gayrimenkuller açısından düzenlemektedir.

Yukarıda yer aldığı üzere belirli bir olayı düzenleyen iki ayrı kanunun aynı zamanda yürürlükte bulunduğu durumlar görülmektedir. Söz konusu iki yasanın olayı düzenleyen hükümleri arasında bir çelişki yoksa sorun doğmaz. Ancak iki yasa aynı olayı farklı biçimde düzenlemişlerse bu durumda hangi yasanın söz konusu olaya uygulanacağı sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Aynı olayı düzenleyen iki ayrı kanun, ikisi de genel veya ikisi de özel nitelikte ise bu durumda sonraki kanunun önceki kanunla düzenlenen hususlarda meydana getirdiği değişiklikler çerçevesinde sonraki kanun uygulanmalıdır. Sonraki tarihli kanunla önceki tarihli bir kanunla düzenlenen hükümlerin kaldırıldığı açıkça ifade edilebileceği gibi zımni bir kaldırma da söz konusu olabilmektedir.

Aynı anda aynı olayı düzenleyen biri genel diğeri özel iki ayrı kanun yürürlükte bulunduğu takdirde ise, eğer önceki kanun genel yeni kanun özel ise, bu takdirde olaya özel olan yeni kanun hükümleri uygulanmalıdır. Şayet, önceki kanun özel yeni kanun genel ise bu durumda da kanun koyucunun genel yasayı çıkarırken hangi amacı taşıdığına bakmak gerekir. Yasa koyucu önceki tarihli özel kanunla düzenlenen hususlarda yeni bir bakış açısıyla sonraki tarihli genel kanunla bir değişiklik öngördüğü takdirde olaya sonraki tarihli genel kanunun uygulanması gerekir (Zevkliler, 1986: 72-73).

Mahkeme içtihatları ile ortaya çıkan ve uygulamaya yön veren genel kanun ve özel kanun ilişkisinin görünüm şekillerinden birisi de Danıştay kararları ile ortaya çıkan durumdur.¹ Danıştay; 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 58' inci maddesinde düzenlenen "Kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahıs, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabilir." şeklinde düzenlenen hükmü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7' nci maddesindeki "Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür." şeklindeki hükme göre özel hüküm olarak değerlendirmiştir.

Görüldüğü üzere burada dava açma süresi bakımından uyumsuzluğa esas alınacak kısmi bir özel hüküm ve genel hüküm ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle normlar hiyerarşisinde aynı hukuki statüde yer alan hükümler arasında maddeler itibariyle de alt norm ve üst norm şeklinde bir hiyerarşi oluşmaktadır.

3.2. Önceki Kanun ve Sonraki Kanun İlişkisi

Aynı anda yürürlükte bulunan iki ayrı kanun, aynı olayda birbirinden farklı düzenlemeler içerdiği takdirde, sonraki kanunda yer alan hükümler olaya uygulanmakta ve kanun koyucunun o mevzudaki iradesinin yeni getirilen düzenlemeler çerçevesinde değiştiği kabul edilmektedir (Erem, 1995: 131). Eğer kanun koyucu, sonraki düzenlemesinde önceki düzenleme hükümlerini değiştirdiğini açıkça belirtmişse problem doğmaz ancak sonraki düzenleme aynı hususu farklı şekilde düzenlemişse ve açıkça bir ilgadan bahsedilmiyorsa Anayasa Mahkemesinin 15.3.1966 tarih ve E,1965/40 K,1966/15 sayılı Kararı'nda nitelendirildiği üzere üstü kapalı (zımni) bir kaldırma söz konusudur.

Anayasa Mahkemesi "Özel kanunlardan yürürlük tarihine göre önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme bulunursa veya öncekinin ele aldığı konuyu sonraki kanun yeni baştan düzenlerse sonraki kanun, önceki kanunu üstü kapalı olarak yürürlükten kaldırır." şeklindeki içtihadı ile normlar hiyerarşisinde önceki kanun ve sonraki kanun hususuna açıklık getirmektedir.²

¹ Örneğin Danıştay 6.Dairesinin 10.3.2006 tarih ve E,2005/6912 K,2006/1029 sayılı Kararı

² 18.7.1966 tarih ve 12351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Somut olayda uygulanması gereken iki ayrı kanunun farklı hükümlerinin seçiminde önceki kanun ve sonraki kanun hususu, bazı durumlarda genel kanun ve özel kanun kriteri ile iç içe ele alınmaktadır. Nitekim Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 11.2.1988 tarih ve E. 1987/3 K. 1988/1 sayılı Kararında önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme olduğu takdirde somut olayda özel ve sonraki kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.³

3.3. Esas Madde ve Geçici Madde İlişkisi

Normlar hiyerarşisinde yaşanan hukuki problemler genellikle aynı statüdeki düzenlemelerin aynı hususlardaki farklı hükümleri arasında yaşanmaktadır. Bununla birlikte ortada aynı hususu düzenleyen tek kanun olması durumlarında da bazı ihtilaflar ortaya çıkmaktadır. Yasama Organı tarafından çıkarılan kanunların ekseriyetinde esas maddelerin yanında geçiş sürecini düzenleyen geçici maddeler de yer almakta ve bazen bu maddeler arasında aynı hususta farklı düzenlemelere rastlanmaktadır.

Söz konusu durumlarda, aynı konuda esas maddelerle geçici maddeler arasındaki düzenleme farklılıklarında uygulama önceliği nasıl belirlenecektir? Anayasa Mahkemesi 28.1.1992 tarih ve E,1992/7 K,1992/2 sayılı Kararı'nda yer alan "geçici maddeler, genellikle geçiş dönemlerine ilişkin işlemlerin uygulama yöntemini ve kapsamını gösteren ayrı hükümleri içerirler. Hukukta genel kural olarak, yasalar, yayımından sonraki olaylara ve durumlara uygulanırlar. Bu ilkenin en çarpıcı ayrıklığı, yasalardaki geçici kurallardır. Bu nedenle yasaların geçici maddeleri ile esas maddeleri arasında çelişiklik varsa, özel niteliği nedeniyle, esas maddeden önce uygulanırlar. Çünkü, yasakoyucu, kuralın ayrıklığında kamu yararı görmüştür. Bilindiği gibi, özel düzenlemenin genel düzenlemeden önce geleceği hukukun genel bir ilkesidir. Bu nedenle, bir yasada öncelik alan geçici maddeler uygulanıp sonuçları tümüyle alındıktan sonra yürürlükten kalkmış olurlar." şeklindeki içtihadı ile esas maddeler ve geçici maddeler arasındaki uygulama çatışmasında geçici maddelerin uygulama önceliğine sahip olduğu kanısındadır.

Esas madde ve geçici madde arasında aynı hususta yer alan farklı düzenlemelere örnek olabilecek olay 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nda görülmektedir. Söz konusu Kanun'un 35' inci maddesinde yer

³ 5.5.1988 tarih ve 19805 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

alan “Diğer kanunlardaki muafiyet, istisna ve indirimlere ilişkin hükümler, kurumlar vergisi bakımından geçersizdir.

Kurumlar vergisi ile ilgili muafiyet, istisna ve indirimlere ilişkin hükümler, ancak bu Kanun, Gelir Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanununa hüküm eklenmek veya bu kanunlarda değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenir.

Uluslararası anlaşma hükümleri saklıdır.” şeklindeki düzenleme ile kurumlar vergisi açısından 5520 sayılı Kanun, Gelir Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu dışında muafiyet, istisna ve indirim öngören düzenlemelerin geçersiz olduğunun vurgulanmasına rağmen 5520 sayılı Kanun’un geçici 1’ inci maddesinin 9’ uncu fıkrasında “Bu Kanunun yürürlüğünden önce kurumlar vergisine ilişkin olarak başka kanunlarda yer alan muafiyet, istisna ve indirimler bakımından 35 inci madde hükmü uygulanmaz.” hükmü yer almakta ve esas madde ile getirilen hükümler uygulanamaz hale getirilmektedir.⁴

4. Uygulama ve Denetim Açısından Normlar Hiyerarşisi

1982 Anayasası incelendiğinde, denetime esas normlar sıralanırken ve kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışanların görevlerini yaparken uymaları gereken kurallar belirlenirken iki ayrı durum ortaya çıkmaktadır.

Anayasa’nın “Kanunsuz emir” başlıklı 137’ nci maddesinde; kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimselerin üstlerinden aldıkları emirleri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı gördükleri takdirde söz konusu emirleri yerine getirmeyecekleri ve bu aykırılığı o emirleri verene bildirecekleri ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emrin yerine getirileceği hususu düzenlenmektedir.

Anayasa’nın 144’ üncü maddesinde doğrudan doğruya genel anlamıyla denetimi ifade etmese de hâkim ve savcılarının denetimi adı altında denetime esas normlar hiyerarşisi verilmektedir. Söz konusu 144’ üncü maddede hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük, yönetmelik ve kendileri için idarî nitelikteki genelgelere uygun olarak yapıp yapmadıklarının denetiminin Adalet Bakanlığının izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılacağı hususu yer almaktadır.

⁴ Geniş bilgi için bakınız; http://www.mevzuatbankasi.com/portal/konuk_yazarlar, (29.12.2008).

Anayasa'nın 160' ıncı maddesine istinaden Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim usullerini ve benzeri hususları düzenleyen 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 25' inci maddesinde denetçilerin incelenmek üzere Birinci Başkanlıkça veya onun adına grup şeflerince kendilerine verilen idare hesaplarıyla kesin hesapları ve işlemleri, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerdeki esas ve usuller dairesinde inceleyecekleri belirtilmektedir.

Ayrıca aynı maddede yer alan düzenlemeyle denetçiler; anlam, uygulama veya sonuçları bakımından hazine menfaatlerini zarara uğratici nitelikte gördükleri kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini, inceleme sırasında tespit ederek bunları gerekçesiyle birlikte ve yazılı olarak Birinci Başkanlığa bildireceklerdir.

Hukuk düzenimizde normlar hiyerarşisi Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler olarak sıralanmakta ve denetime esas hiyerarşi de bu şekilde kabul edilmektedir. Yargı mercileri bir hukuk normunun üst hukuk normuna aykırılığı halinde söz konusu düzenlemeyi iptal etmektedir (Esin, 1980: 151). Aynı şekilde aşağıda görüleceği üzere mali iş ve işlemler, meri mevzuata uygun olarak yapılmasına rağmen bir üst hukuk normuna aykırı ise söz konusu aykırılık Sayıştay denetiminde tazmine esas gerekçelerden birini oluşturmaktadır.

Denetime esas normlar hiyerarşisi bu olmakla beraber uygulama açısından durum Anayasa'nın 137' inci maddesi çerçevesinde farklılık arz etmektedir. Yani uygulama yukarıdan aşağıya değil aşağıdan yukarıya doğru bunun tam tersi olmaktadır (Özyörük, 1982: 64).

5. Normlar Hiyerarşisinde Anayasal Kurgunun Sağlanması

Normlar hiyerarşisinde bir alt norm üst norma aykırılık teşkil etmemeli, üst normun kendisine verdiği hukuki sınırların dışına çıkmamalıdır. Hukuk normları arasında varolan hiyerarşinin anayasal ölçüler içerisinde temin edilmesi hususu hukuk devleti açısından da önem taşımaktadır. Zira bir üst normla yasaklanmayan bir husus daha alt normlarla yasaklandığı takdirde hukuk devleti ilkesi zedelenmektedir.

Ayrıca yukarıda incelendiği üzere denetime esas normlar hiyerarşisi ile uygulayıcıların esas alması gereken normlar hiyerarşisi farklılık arz etmektedir. Eğer normlar arasında olması gereken hukuki disiplin yani bir alt normun üst norma aykırı olmaması durumu sağlandığı takdirde, söz konusu farklılık herhangi bir problem doğurmayacaktır. Aksi takdirde, kanunla öngörülme-

bir ödeme yönetmelikte veya daha alt hukuki metinlerde düzenlendiği takdirde uygulayıcılar veya denetim elemanları nasıl hareket edecektir?

1982 Anayasası genel hatlarıyla normlar hiyerarşisini düzenlerken söz konusu normlar arasındaki hukuki disiplinin sağlanması adına da önemli hükümler vazetmektedir.

5.1. Anayasal Koruma

1982 Anayasası 4' üncü maddesi ile, Anayasa'nın 1' inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu, 2' nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3' üncü maddesindeki hükümlerin değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif dahi edilemez olduğunu belirtmek suretiyle kendi içindeki hükümler arasında da bir hiyerarşi ortaya koymaktadır.

Yine Anayasa'nın geçici 15' inci maddesine göre yasama ve yürütme yetkisini Türk milleti adına kullanan Millî Güvenlik Konseyinin, bu Konsey döneminde kurulmuş hükümetlerin ve Danışma Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı oluşturuluncaya kadar geçecek süre içindeki her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemeyecek ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamayacaktır.

Anayasa'nın 11' inci maddesinde yer alan “Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz” şeklindeki düzenlemeyle de kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı belirtilmekte ve Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu vurgulanmaktadır.

Anayasa'da normlar hiyerarşisi hususunda yer alan düzenlemelerden birisi de bizzat Anayasa tarafından bazı konuların kanunlarla düzenlenmesi gerektiğinin önemle vurgulanmasıdır. Örneğin Anayasa'nın 13' üncü maddesinde temel hak ve hürriyetlerin, 35' inci maddesinde mülkiyet ve miras haklarının ancak kanunla sınırlanabileceği ve 73' üncü maddesinde ise vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulup değiştirilebileceği veya kaldırılabilmesi hususları yer almak suretiyle söz konusu alanlarda kanunlar dışında daha alt hukuk normlarıyla herhangi bir düzenleme yapılması mümkün değildir.

Normlar hiyerarşisinde anayasal korumanın ele alındığı düzenlemeler arasında Anayasa'nın 115' inci maddesi ile Bakanlar Kuruluna verilen ve

kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere çıkarılan yönetmeliklerin kanunlara aykırı olamayacağı ve yine Anayasa'nın 124' üncü maddesi ile Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerine, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere verilen yönetmelik çıkarma yetkisinin kanunlara ve tüzüklere aykırı olarak kullanılmayacağı hususları yer almaktadır.

5.2. Yargısal Koruma

Anayasa'da yer alan normlar hiyerarşisine dair düzenlemelerin Anayasa metninde yer alması hukuk devleti adına bir güvence olmakla birlikte başlı başına yeterli görülmemektedir. Bu nedenle de Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve benzeri alt metinler şeklinde sıralanan normlar arası altlık üstlük ilişkisinin hukuken sağlıklı işleyebilmesi adına Anayasa ile yargısal güvenceler getirilmektedir.

5.2.1. Anayasa Mahkemesi

Normlar hiyerarşisinde bir alt normun üst norma aykırılığı halinde yargı mercileri devreye girmektedir. Anayasa'nın 148' inci maddesine göre Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetlemektedir. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından incelemekte ve denetlemektedir. Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan yargısal denetiminde dikkat çeken noktalardan birisi, söz konusu kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğunun yanında yetki kanunlarına uygunluğunun da denetlenmesidir. Anayasa Mahkemesi 13.11.2001 tarih ve E,2001/413 K,2001/351 sayılı Kararı ile; kanun hükmünde kararnamelerin öncelikle yetki yasasına sonra da Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözümlenmesi gerektiğini, Anayasa'da, Bakanlar Kuruluna ancak yetki yasasında belirtilen sınırlar içerisinde KHK çıkarma yetkisinin verildiğini, yetki yasasının dışına çıkıldığı takdirde KHK'nın Anayasa'ya aykırı duruma geleceğini ve böylece, KHK'nın yetki yasasına aykırılığının Anayasa'ya aykırılığı ile özdeş olduğu sonucuna varmıştır.

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan yargısal denetimin görünüm şekillerinden birisi de kanunla düzenlenmesi gereken hususların daha alt hukuki metinlerle düzenlenmesi durumunda ortaya çıkmakta ve Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenlemeleri iptal etmektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi 15.2.2006 tarih ve E,2002/40 K, 2006/20 sayılı Kararı ile 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 15' inci maddesinde yer alan "Kanun, tüzük ve yönetmeliklere veya umumi emirlere aykırı hareketi veya aykırı harekette ısrarı tesbit edilen özel öğretim kurumu, hareketinin ağırlık derecesine göre, geçici veya sürekli olarak Milli Eğitim Bakanlığınca kapatılabilir." şeklindeki düzenlemeyi Anayasa'nın 38' inci maddesinde ifade edilen "suçun yasallığı" ve "cezanın yasallığı" ilkesine aykırılığı nedeni ile iptal etmiştir.

Aynı şekilde Yüksek Mahkeme 8.12.2004 tarih ve E,2004/84 K,2004/124 sayılı Kararı ile de; 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu'nun 11' inci maddesindeki bakanlık denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmeliklerle belirleneceğinin öngörülmesini, Anayasa'nın 128' inci maddesinde yer alan "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." şeklindeki düzenlemeye aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Zira Anayasa'ya göre denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelik yerine yasa ile belirlenmesi gerekmektedir.⁵

5.2.2. Danıştay

5.2.2.1. Tüzükler

Normlar hiyerarşisinde kanunlardan sonra gelen ve idarenin düzenleyici işlemlerinden birisi olan tüzük tasarılarını inceleme görevi Anayasa'nın 155' inci maddesi ile Danıştaya verilmiştir. Anayasa'nın 115' inci maddesi ile de tüzüklerin çıkarılabilmesi için Danıştayın incelemesinden geçirilmesi gerekmektedir. Tüzüklerde Danıştay tarafından yapılacak inceleme tüzüğün aslı şekil şartını oluşturmaktadır (Gözler, 2008). Aslı şekil şartı olması nedeniyle Danıştay incelemesinden geçmeyen tüzükler yok hükmündedir.

Tüzükler hakkında Anayasa'nın 115' inci maddesinde ifade edilen hususlardan birisi de tüzüklerin kanunlara aykırı olamayacağıdır. 2575 sayılı

⁵ 2.12.2005 tarih ve 26011 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Danıştay Kanunu'nun 48' inci maddesinde, 22.3.1990 tarih ve 3619 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle Danıştayın tüzük tasarılarını inceleme yetkisi "kanunlara uygunluk" ile sınırlandırılmıştır. Söz konusu değişiklik çerçevesinde Danıştay, tüzük tasarılarını "yerindelik" bakımından inceleyemeyecekti. Ancak Anayasa Mahkemesi, 21.6.1991 tarih ve K.1991/15 sayılı Kararı' ile 3619 sayılı Kanun'un bu hükmünü iptal etmiştir. 2575 sayılı Kanun'un bugün yürürlükte olan 48' inci maddesinde Danıştayın tüzük tasarılarını incelemesinden bahsedilmekte ve kanunilik veya yerindelik şeklinde herhangi bir ayırım yapılmamaktadır.

Danıştayın tüzüklerde incelediği konulardan birisi de tüzüklerin kanunlara aykırı olamayacağı hususudur. Bu nedenle 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 50' inci maddesine istinaden çıkarılan Grev ve Lokavtlarda Mülki İdare Amirlerince Alınacak Önlemlere İlişkin Tüzük'ün 10' uncu maddesinin (c) bendinde yer alan "veya çevresi" ibaresi ile 13. maddesi 2822 sayılı Kanuna aykırı olduğu gerekçesiyle Danıştay tarafından iptal edilmiştir.⁶

5.2.2.2. Yönetmelikler

Anayasa'nın 124' üncü maddesinde Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara (kanunlara ve tüzüklere) aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilecekleri belirtilmektedir.

İdarî bir işlem olan yönetmeliklerin denetimi idarî yargıda yapılmaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24' üncü maddesine göre bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin yargısal denetimi, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda yapılmaktadır. Kamu kurumu ile kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belli bir yörede uygulanacak olan yönetmeliklerinin yargısal denetimi ise, o yerde bulunan genel görevli idari yargı yeri olan idare mahkemelerinde yapılır.

Danıştay İdari Dava Daireleri; 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 17' inci maddesine istinaden çıkarılan Reklam Kurulu Yönetmelik'inin 5' inci maddesinin (b) bendi ile Reklam Kuruluna üyelik şartı olarak getirilen 65 yaş sınırlamasını, 4077 sayılı Kanun'da yer almaması ve

⁶ Danıştay 13.Dairesinin 9.5.1997 tarih ve E,1996/163 K, 1997/1688 sayılı Kararı

yönetmeliklerde Kanundaki düzenlemeyi aşar bir nitelikte düzenleme yapılamayacağı gerekçesiyle iptal etmiştir.⁷

5.2.2.3. Adsız Düzenleyici İşlemler

İdarenin düzenleme yetkisi Anayasa’da zikredilen tüzük ve yönetmeliklerle sınırlı değildir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olsun veya olmasın kamu kurum ve kuruluşları değişik isimler altında ve icraî karar alma yetkisine sahip olduğu ölçüde, düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahiptir. Nitekim Danıştay Genel Kurulu da 1 Nisan 1965 tarih ve K.1965/67 sayılı Kararında “her icraî karar alma yetkisini taşıyan makamın yönetmelik yapabileceğine” karar vermiştir.

Adsız düzenleyici işlem olarak da nitelendirilen bu düzenleyici işlemler idari işlemlerin taşınması gereken vasıfları taşımalarıdır. Ve bu işlemler de yönetmeliklerin hukukî rejimine tâbidir. Yukarıda bahsedilen idarelerin adsız düzenleyici işlemlerinin adı ne olursa olsun bunlar da Anayasa’nın 125’inci maddesinde ifade edilen “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” hükmü çerçevesinde yargı denetimine tabidir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2’nci maddesi ile idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından iptal davası açılabilir.

Danıştay 8. Dairesi; İçişleri Bakanlığının içkili yer bölgesi tespiti yapılırken uyulması gereken esasları belirleyen 14.10.2005 günlü ve B.05.0.MAH.0.65.00.02/(300-313)-10556-82663 sayılı Genelge’sini, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’te yer almayan kısıtlamalara yer vermesi ve üst hukuk normlarını aşan hükümler getirmesi nedeniyle iptal etmiştir.⁸

5.3. Mali Konularla İlgili Yönetmelikler ve Sayıştay

Türk pozitif hukukunda Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından normlar hiyerarşisi bağlamında yapılan yargısal incelemelerin yanında, anayasal statüsüyle paralel olarak Sayıştaya da bir kısım görev ve yetkiler verilmiştir.

⁷ Danıştay İdari Dava Dairelerinin 16.6.2005 tarih ve E,2003/275 K, 2005/2170 sayılı Kararı

⁸ Danıştay 8.Dairesininin 7.3.2007 tarih ve E,2005/6261 K, 2007/1246 sayılı Kararı

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 105' inci maddesinde yer alan "Bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmelikler Sayıştayın istişari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir." şeklindeki düzenleme ile bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlar mali konularda düzenleyecekleri yönetmelikleri, Sayıştayın istişari mütalaasına sunmak zorundadırlar.

Söz konusu düzenlemenin ilk şeklinde mali konulardaki tüzüklerin de Sayıştayın istişari mütalaasına sunulması gerekmekteydi. Ancak söz konusu düzenlemenin tüzüklerle ilgili bölümü Anayasa Mahkemesinin 16.1.1969 tarih ve E. 1967/19, K. 1969/6 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

Sayıştay tarafından mali konulardaki yönetmelikler üzerinde yapılan incelemelerde söz konusu yönetmeliklerin üst norm olan kanunlara uygunluğu da göz önünde bulundurulmaktadır. Örneğin Sayıştay Daireler Kurulu, Maliye Bakanlığınca hazırlanan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik Taslağını 832 sayılı Kanun'un 105' inci maddesine istinaden Sayıştaya göndermesi üzerine yaptığı incelemede; Taslağın "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 68' inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Beş yıldan fazla süreyle kiraya verme işlemlerinde önceden Bakanlıktan izin alınır." şeklindeki düzenlemenin yönetmeliklerin kanunlara aykırı olamayacağı gerekçesiyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda Sözleşme Süresi" başlıklı 64' üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır...." şeklindeki düzenlemesine uygun hale getirilmesine karar vermiştir.⁹

Söz konusu Karar üzerine Maliye Bakanlığı, 19.06.2007 tarih ve 26557 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 68' inci maddesini Sayıştay Daireler Kurulunun görüşleri çerçevesinde değiştirmiştir.

6. Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Yansımaları

Sayıştay, Anayasa'nın 160' ıncı maddesine istinaden merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerini denetlemektedir. Sayıştayın genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemleri üzerinde yapacağı

⁹ Sayıştay Daireler Kurulunun 23.5.2007 tarih ve 1234/5 sayılı Kararı

hukukilik denetimi ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68' inci maddesinde "kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti," şeklinde ifade edilmektedir.

Sayıştay tarafından yerine getirilen hukukilik denetiminde normlar hiyerarşisi kavramının geniş bir uygulama alanı bulunmaktadır. Zira Sayıştay denetiminin esas ve usullerini belirleyen 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 25' inci maddesinde Sayıştay tarafından yapılan hukukilik denetiminde esas alınacak normlar hiyerarşisi düzenlenmektedir. Söz konusu 25' inci maddede denetçilerin incelenmek üzere kendilerine verilen idare hesaplarıyla kesin hesapları ve işlemleri, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerdeki esas ve usuller dairesinde inceleyecekleri belirtilmektedir.

Sayıştayın normlar hiyerarşisi bağlamındaki durumu Sayıştay Temyiz Kurulunun "Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, talimat şeklinde sıralanan düzenleyici normlar hiyerarşisinde alt düzenleyici bir normun, üst düzeyde düzenleyici bir norma aykırı düzenlemeler taşıyamayacağı, bu bağlamda yasaların uygulanma şeklini göstermek üzere çıkartılan tüzük, yönetmelik ve talimatların dayanağı oldukları yasalara aykırı düzenlemeler taşıyamayacakları idare hukukunun temel ilkelerinden birisidir."¹⁰ şeklindeki kararında da ifade edilmektedir.

6.1. Kanunlara Aykırı Alt Norm Düzenlenemeyeceği

Sayıştay Temyiz Kurulu 3.6.2008 tarih ve 30207 No'lu Kararın 1' inci maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 63' üncü maddesine göre vali yardımcılara ve kaymakamlara verilen ödeneğin İçişleri Bakanlığınca yayımlanan 2.7.2007 tarih ve 2007/70 sayılı genelgeye istinaden vekaletlerde de verilmesi karşısında söz konusu ödeneğin bir hizmet karşılığı olarak verildiği ve vekalet halinde 5302 sayılı Kanun'da bu ek ödemenin vekillere ödeneceğine dair herhangi bir hükme yer verilmediği ve genelge ile kanuna aykırı kural konulamayacağı gerekçesiyle tazmin hükmünün tasdikine karar vermiştir.

Söz konusu Karar'ın 2' inci maddesi ile de; Kamu Konutları Yönetmelik'inin 26' inci maddesinde yer alan "... kamu konutu olarak ayrılan konutların... 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanununa tabi olmayan kaloriferli konutların ısınma giderleri... Kamu kurum ve kuruluşlarınca karşılanır."

¹⁰ Sayıştay Temyiz Kurulunun 31.10.2006 tarih ve 28875 No'lu Kararı

şeklindeki düzenlemenin 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname'nin 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle değişik 13' üncü maddesinin (e) bendi hükmü karşısında uygulama olanağının kalmadığına karar vermiştir. Görüldüğü üzere Sayıştay Temyiz Kurulu, aynı hususu farklı şekilde düzenleyen iki normdan biri olan yönetmeliğin kanuna aykırı olamayacağı gerekçesiyle kanun hükümlerini uygulamaya esas almıştır.

Aynı şekilde Sayıştay Temyiz Kurulu 31.10.2006 tarih ve 28875 No'lu Kararı ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 209' uncu maddesinde ve Devlet Memurları Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmelik'inde herhangi bir sınırlandırma öngörülmemesine rağmen Maliye Bakanlığınca 10 Seri No'lu 2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı'nda serbest dış tabipliklerinde veya özel sağlık kuruluşlarında yaptırılan dış tedavilerinde ödenecek miktara sınırlama getirilmesini idare hukukunun temel ilkelerine ve normlar hiyerarşisine aykırı olduğu gerekçesiyle kabul etmemiştir.

6.2. Özel Hüküm ve Genel Hüküm Uygulaması

Sayıştayın hesap yargılamasında normlar hiyerarşisinin uygulama alanlarından birisi de aynı hususun özel hüküm ve genel hükümlerle düzenlendiği durumlarda yaşanmaktadır. Sayıştay Temyiz Kurulu 14.3.2006 tarih ve 28414 No'lu Kararı ile bir belediyede 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak görev yapan avukata ödenecek vekalet ücretinin, avukatlarla ilgili genel bir kanun olan 1136 sayılı Avukatlık Kanunu hükümleri yerine 657 Sayılı Kanun'a tabi avukatlık hizmetleri sınıfında görev yapan avukatlar için bağlayıcı özel düzenlemeler getiren hükümlere göre yapılması gerektiğine karar vermiştir.

Yine Sayıştay Temyiz Kurulu 1.7.2008 tarih ve 30277 No'lu Kararı ile zabıta müdürlüğü personeline yapılan kemer, kaşkol, eldiven ve çorap yardımının Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmelik'ine aykırılığı nedeniyle verilen tazmin hükmünü söz konusu personele yapılan giyecek yardımının Belediye Zabıta Kıyafet Yönetmelik'ine istinaden yapıldığı bu Yönetmelik'in ise Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmelik'ine göre özel bir düzenleme olduğu ve özel düzenlemenin genel düzenlemelere göre uygulama önceliğinin bulunduğu saviyle tazmin hükmünün kaldırılmasına karar vermiştir.

Sonuç

Hiyerarşik normlar sistemi olan hukuk düzeninde, alt düzeydeki normların, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan aldığı kuşkusuzdur. Normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunmakta ve daha sonra gelen kanunlar yürürlüğünü Anayasa'dan, tüzükler yürürlüğünü kanundan, yönetmelikler ise yürürlüğünü kanun ve tüzükten almaktadırlar. Bir normun kendisinden daha üst konumda bulunan ve dayanağını oluşturan bir norma aykırı veya bunu değiştirici nitelikte bir hüküm getirmesi mümkün bulunmamaktadır.

Hukuk devletinde yönetimin iş ve eylemlerine uygulanacak hukuk kurallarının şeffaf bir şekilde belirlenmesi kadar söz konusu hukuk normlarının normlar hiyerarşisine uygunluğu da önem taşımaktadır. Normlar hiyerarşisine aykırı düzenlenen bir norm, denetim aşamasını da etkilemekte ve denetime esas kararlarda çoğu zaman normlar hiyerarşisinden sapmalar hukuka aykırılık nedeni olarak kabul edilmektedir.

Kanun, tüzük, yönetmelik veya adsız düzenleyici işlemlerle getirilen hükümlerin uygulanabilmesi için her bir düzenlemenin üst norma uygun olması gerekmektedir. Ortada bir hukuk normu bulunmasına rağmen, söz konusu hukuk normu hukuk alanında varolmasına esas oluşturan bir üst hukuk normuna aykırı olması halinde Sayıştay tarafından yok kabul edilmekte ve yapılan idari iş ve eylemler hukuken kabul edilmemektedir.

Türk hukuk mevzuatında öngörülen hukuk hiyerarşisi kavramının sağlıklı işleyebilmesi için uygulayıcıların ve söz konusu uygulayıcıların iş ve eylemlerini yargısal açıdan veya hukukilik denetimi açısından denetleyen mercilerin anayasal ve yasal sınırlar içerisinde hareket etmeleri gerekmektedir. Konunun bütün yönleriyle bilinmesi, uygulamayı ve denetimi kolaylaştırmanın yanında Anayasa'nın 2' inci maddesinde öngörülen devletin temel niteliklerinden biri olan hukuk devleti ilkesinin de hayata geçirilmesinde önemli bir rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

- GÖZLER Kemal (2008), “Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu”, <http://www.anayasa.gen.tr/angecerliliği.htm> (18.12.2008)
- GÖZLER Kemal (2008), “Kanun Hükmünde Kararnameler”, www.anayasa.gen.tr/khk-bilgi.htm (07.04.2008)
- GÖZLER Kemal (2008), “Yürütme”, www.anayasa.gen.tr/yuodi.htm (04.12.2008)
- GÖZLER Kemal (2008), “Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri”, <http://www.anayasa.gen.tr/yuodi.htm> (26.12.2008)
- BAYKARA Bekir, “Vergi Kanunları ile İlgili Genel Tebliğler ve İç Genelgelerin Hukuki Anlamı ve Değeri”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı 242 (Ekim 2001)
- ZEVKLİLER Aydın (1986), Medeni Hukuk, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 5, Diyarbakır.
- EREM Faruk (1995), Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ESİN Yüksel (1980), Yönetmelikler, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III, Danıştay Yayınları, Ankara.
- ÖZYÖRÜK Mukbil (1982), İdare Hukuku Ders Notları (Teksir), Ankara.