

# SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU VE İŞ HUKUKU BAĞLAMINDA HUKUK NORMLARI VE NORMLAR HİYERARŞİSİ

## I.HUKUK NORMLARI VE NORMLAR HİYERARŞİSİ

İnsanların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve eylemlerinde uymak zorunda oldukları hukuk normları arasında takip edilmesi gereken bir hiyerarşi bulunmaktadır. Bu normlar **farklı kademelerde yer almakta, normlar arasında altlık ve üstlük ilişkisi söz konusu olmakta ve her norm geçerliliğini bir üst hukuk normundan almaktadır.**

Anayasa'nın 138. maddesinde de yer alan, "Normlar hiyerarşisi" ilkesi uyarınca, hukuk kuralları yukarıdan aşağıya doğru "**Anayasa**", "**Kanun**", "**Kanun Hükmünde Kararname**", "**Tüzük**", "**Yönetmelik**" ve "**Diğer alt düzenleyici işlemler (Yönerge, Genelge vb.)**" şeklinde sıralanmakta olup, alt kademede yer alan bir normun üst kademede ki norma aykırı olması ya da onun kapsamını aşan düzenlemeler içermesi mümkün bulunmamaktadır.<sup>1</sup>

Buna göre; hukukumuzda normlar hiyerarşisi aşağıda belirtilen şekilde oluşmuştur.

### 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** olarak belirlenmiştir. Anayasa, **TBMM tarafından çıkarılır.**

### 2. Usulüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Milletlerarası Antlaşmalar

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar, Anayasa'nın 90 ıncı maddesine göre **kanun hükmündedir.** Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla, ulusal kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı belirtilmektedir.



<sup>1</sup> T.C.Y.10.HD. E.2011/2500,K.2012/9052,T.17.05.2012

### 3. Kanunlar

Anayasa'da **genel hatlarıyla düzenlenen hususların uygulamaya yönelik ayrıntıları kanunlarla** ve bu kanunlara dayanarak çıkartılan ikincil mevzuatla düzenlenmektedir. Ayrıca, Anayasa'nın 11 inci maddesinde, **kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı** açıkça hüküm altına alınmaktadır. Kanunlar Türk milleti adına yasama yetkisi verilmiş olan **TBMM tarafından çıkarılır**.

### 4. Kanun Hükmünde Kararnameler

Kanun hükmünde kararname (KHK), **Bakanlar Kurulunun** Anayasa'dan doğrudan doğruya aldığı veya yasama organından (TBMM) 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.<sup>2-3</sup>

### 5. Tüzükler

Bakanlar Kuruluna **kanunların uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere**, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın 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**.

### 6. Yönetmelikler

Yürütme organının (Hükümet) düzenleyici işlemleri arasında yer alan yönetmelikler, **Bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, çıkarılan hukuk normlarıdır**.



<sup>2</sup> Cumhurbaşkanının kararname yetkisi kanundan değil, doğrudan Anayasa'dan kaynaklandığı için, aslı (ilk-el) düzenleme yetkisidir. Bu nedenle, yürütme işleminin türevselliğinin istisnasıdır. (Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Abdullah Sezer, anayasa.gov.tr)

<sup>3</sup> Anayasa tarafından yürütme organını temsil eden Cumhurbaşkanına verilen düzenleme yetkisi ve onun sonucu olan "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" normunun gücü ve geçerliliği açısından tekdüze değil birkaç türünün bulunduğu düşünülmektedir. Bu tür normların Anayasada düzenlendiği şekliyle geçerliliği açısından tek bir norm şeklinde sonuç doğurmadığından ve etkililiği açısından tek düze görülemeyeceğinden dolayı normlar hiyerarşisindeki yerinin tespitinde, yargı denetimi yapan organ tarafından normun isminden hareketle şekli veya organik kriter yerine mutlaka maddi içeriğine bakılması gerektiği önerilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin etkililik ve efektiflik açısından yargı mercilerince değerlendirme yapılmadığı takdirde normlar hiyerarşisinde çeşitli bozulmalar yaşanabileceği ve hukuk düzeninde geçerli olduğu kabul edilen hiyerarşi yerine yatay ve eşdeğer normlar karmaşası oluşabileceği dolayısıyla Anayasada bu tür normların sınırlarının tekrar belirlenmesi veya Anayasa yargısının bu tür normlarda içerik denetimi yapması önerilmektedir. (Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri, Mehmet Güneş, dergipark.org.tr)

## 7. Adsız Düzenleyici İşlemler (Genel Tebliğler, Tebliğler, Genelgeler vb.)

Yürütme organının, "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 almaktadır. İdarenin (Bakanlıklar, Kamu Tüzel Kişilikleri) düzenleyici işlemleri arasında sayılan tebliğ, genelge, yönerge ve benzeri isimler altındaki düzenlemeleri, **yönetmelik hükmündeki düzenlemeler olarak da kabul edilmektedir.**

Aşağıdaki bölümlerde normlar hiyerarşisinin Sosyal Güvenlik Hukuku ve İş Hukuku yönünden işleyişi yüksek mahkeme kararlarına konu olmuş somut iki olay yönünden incelenecektir.

## II. NÖRMLAR HİYERARŞİSİNİN SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNA YANSIMASI

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Anayasa'nın 138. maddesinde de yer alan, "Normlar hiyerarşisi" ilkesi uyarınca, hukuk kuralları yukarıdan aşağıya doğru "Anayasa", "Kanun", "Kanun Hükmünde Kararname", "Tüzük", "Yönetmelik" ve "Diğer alt düzenleyici işlemler (Yönerge, Genelge vb.)" şeklinde sıralanmakta olup, alt kademe yer alan bir normun üst kademedeki norma aykırı olması ya da onun kapsamını aşan düzenlemeler içermesi mümkün bulunmamaktadır. Bu durum, "Genel kurallar, usulü dairesinde değiştirilinceye veya kaldırılincaya kadar, düzenleyici işlem tesis etme yetkisi olan makam ve kurumları da bağlar" şeklinde ifade edilmektedir. Bu ilkenin doğal sonucu olarak, normlar hiyerarşisinde üst kademe yer alan yasal kurallara aykırı düzenleyici tasarrufların idare tarafından yürürlüğe konulmasının hukuka aykırı olacaktır.

Yüksek Mahkeme tarafından Sosyal Güvenlik Hukukunu kapsayan bir olayda; kanundan daha alt düzeyde olan ve kanunun çizdiği sınırları daraltamayacak nitelikte hükümlere sahip olması zorunlu olan ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkartılan 2009/139 sayılı Genelge ile; Kanunun ilgililere tanıdığı imkânın daraltıldığı, davacının prime esas kazancı eksik bildirmiş olmasının söz konusu prim indiriminden yararlanmasına engel teşkil edeceğine ilişkin bir hükmün Kanunda yer almadığı; ayrıca 2009/31 sayılı Genelge' de yer alan daraltıcı hükmün daha sonraki tarihli 2011/45 sayılı Genelge ile yayımı tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmış olduğunun anlaşılması nedeniyle, prime esas kazancın eksik bildirilmesinin 5510 sayılı Kanun'un 81. maddesinin (1) bendinden yararlanılmasına engel teşkil etmeyeceği yönündeki yerel mahkeme kararı onanmıştır.



Yüksek Mahkeme söz konusu kararında, “5510 sayılı Kanun’un 81. maddesinin (1) bendinde; Anılan Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıları çalıştıran, özel sektör işverenlerinin, bu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutarın Hazinece karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Anılan maddeye göre; işveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılanabilmesi için, işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak bu Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna vermeleri, sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarı yasal süresinde ödemeleri ve Sosyal Güvenlik Kurumuna prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması şartları aranmaktadır.

Sözü edilen maddeden yararlanamayacak olanlar ise maddede; “yapılan kontrol ve denetimlerde çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirimmediği tespit edilen işverenler” olarak belirtilmiştir. Davalı Kurum tarafından çıkartılan 2009/139 sayılı Genelgede ise; işverenlerin sigortalıları Kuruma bildirimmediği veya prim ödeme gün sayısını ya da prime esas kazanç tutarını eksik bildirdiği tespit edilen işyerlerinden dolayı, beş puanlık prim indiriminden, bir yıl süreyle yararlanılmasının mümkün bulunmadığı belirtilmektedir. 2011/45 sayılı Genelgede ise; çalıştırdıkları sigortalıları yapılan kontrol ve denetimlerde Kuruma sigortalı olarak bildirimmediği anlaşılan işverenlerin, 5510 sayılı Kanununun 81. maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde öngörülen beş puanlık prim desteğinden bir yıl süreyle yararlanamayacakları buna karşın Kuruma bildirilmiş olan sigortalıların, bildirim tarihlerinden sonraki prim ödeme gün sayısı veya prime esas kazanç tutarının eksik bildirdiği tespit edilen işverenlerin, öngörülen diğer şartları sağlamaları kaydıyla söz konusu destekten yararlanabilecekleri, 2009-139 sayılı Genelgenin bu Genelgeye aykırı olan hükümlerinin yayımı tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir.

Somut olayda; kanundan daha alt düzeyde olan ve kanunun çizdiği sınırları daraltamayacak nitelikte hükümlere sahip olması zorunlu olan 2009/139 sayılı Genelge ile; Kanununun ilgililere tanıdığı imkânın daraltıldığı anlaşılmakta olup, davacının prime esas kazancı eksik bildirmiş olmasının söz konusu prim indiriminden yararlanmasına engel teşkil edeceğine ilişkin bir hükmün Kanunda yer almadığının; ayrıca 2009/31 sayılı Genelge’ de yer alan daraltıcı hükmün daha sonraki tarihli 2011/45 sayılı Genelge ile yayımı tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmış olduğunun anlaşılması karşısında, prime esas kazancın eksik bildirilmesinin söz konusu maddeden yararlanılmasına engel teşkil etmeyeceği yönündeki Mahkeme kabulü yerindedir...” şeklinde hüküm kurmuştur.<sup>4</sup>

Yukarıda açıklanan Yüksek Mahkeme kararı normlar hiyerarşisi ilkesi gereğince idarenin çıkardığı genelgenin kanunun çizdiği sınırları daraltamayacağını açık bir biçimde ortaya koymuştur.



<sup>4</sup> T.C.Y.10.HD.E.2011/2500,K.2012/9052,T.17.05.2012

### III. NÖRMLAR HİYERARŞİSİNİN İŞ HUKUKUNA YANSIMASI

Normlar hiyerarşisi ilkesi uyarınca Kanunların üstünde bir yere sahip olan Anayasa'da çalışma koşullarına ilişkin bir takım genel düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın güvence altına aldığı temel hak ve özgürlükler ile sosyal ve ekonomik haklar, bütün çalışma koşullarının oluşumunda ve çerçevelerinin belirlenmesinde etkilidir.

Çalışma koşullarını belirleyen kaynaklardan en önemlisi 4857 sayılı İş Kanunudur. İş Kanunu, çalışma koşullarının temelini oluşturur.

Çalışma koşullarını belirleyen kaynaklar arasında, iş sözleşmesinin eki sayılan personel yönetmeliği veya işyeri iç yönetmeliği gibi belgeler de yerini alır. Bu nedenle işçinin açık veya örtülü onayını almış personel yönetmeliği, iş sözleşmesi hükmü niteliğindedir. İşyerinde öteden beri uygulanmakta olan personel yönetmeliğinin kural olarak işçi ile iş ilişkisinin kurulduğu anda işçiye bildirilmesi gerekir. Daha sonra yapılacak olan değişikliklerin de işçiye duyurulması, bağlayıcılık açısından gereklidir.

İşveren tarafından kanuni ve sözleşmesel bir zorunluluk olmadığı halde, işverence işyerinde uygulanan işyeri uygulamaları da çalışma koşullarının belirlenmesinde etkindir.

İşyerindeki uygulamaların tüm işçiler yönünden toplu bir nitelik taşıması mümkün olduğu gibi, eşit konumda olan bir ya da birkaç işçi açısından süregelen uygulamalar da çalışma koşullarını oluşturabilir.

Bunun dışında mutlak emredici hükümlerin bulunmadığı hallerde çalışma koşullarını belirleyen kaynaklar arasında çatışma durumunda, işçinin yararına olan düzenleme ya da uygulamanın, çalışma koşulunu oluşturduğu kabul edilmelidir.

**Çalışma koşullarında değişiklik, işverenin yönetim hakkı ile doğrudan ilgilidir. İşveren işyerinin karlılığı, verimliliği noktasında işin yürütümü için gerekli tedbirleri alır.** İş görme ediminin yerine getirilmesi şeklini ve zamanını, hizmetin niteliğini işveren belirler.

4857 sayılı İş Kanununun 22. maddesi uyarınca, "**İşveren, iş sözleşmesiyle veya iş sözleşmesinin eki niteliğindeki personel yönetmeliği ve benzeri kaynaklar ya da işyeri uygulamasıyla oluşan çalışma koşullarında esaslı bir değişikliği ancak durumu işçiye yazılı olarak bildirmek suretiyle yapabilir.** Bu şekilde uygun olarak yapılmayan ve işçi tarafından altı işgünü içinde yazılı olarak kabul edilmeyen değişiklikler işçiye bağlamaz. İşçi değişiklik önerisini bu süre içinde kabul etmezse, işveren değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını veya fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklamak ve bildirim süresine uymak suretiyle iş sözleşmesini feshedebilir. İşçi bu durumda 17 ila 21 inci madde hükümlerine göre dava açabilir.



Taraflar aralarında anlaşarak çalışma koşullarını her zaman değiştirebilir. Çalışma koşullarında değişiklik geçmişe etkili olarak yürürlüğe konulamaz.”

Yüksek Mahkeme kararına konu olan İş Hukukuna ilişkin bir olayda; yerel mahkeme yılda iki brüt maaş üzerinden ödenen ikramiyenin, ekonomik kriz nedeniyle yılda bir maaşa indirilerek ödenmeye devam edildiğini, bu durumun iş koşulu haline geldiği gerekçesiyle davacının ikramiye alacak isteğini reddetmiştir.

Yüksek Mahkeme konuyla ilgili olarak verdiği bir kararda, “...Taraflar arasında yapılan iş sözleşmesinin 61/1-b maddesinde" yılda toplam iki brüt ikramiye" ödeneceği kararlaştırılmıştır. **Yukarıda anılan normlar kuralı gereğince, iş sözleşmesinde işçi lehine düzenlenen yılda iki maaş ikramiye ödemesinin, işverenin tek taraflı tasarrufu ile yılda bir ikramiyeye düşürülmesi mümkün değildir.** Nitekim aynı mahkemece verilen ve dairesiz incelemesinden geçen 9. Hukuk Dairesi'nin 2006/30029 Esas, 2007/17573 Karar; 2006/33742 Esas, 2007/21774 Karar ve 2007/26293 Esas, 2008/26010 karar sayılı kararlarında da ikramiye alacağına hükmedilmiştir. Dosyada mevcut Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişi raporunda da yılda iki maaş tutarında ödenen ikramiyenin, işverenin tek taraflı tasarrufu ile 2001 yılından itibaren yılda bir maaşa indirilerek ikramiyenin eksik ödendiği belirlenmiştir. Bütün bu nedenlerle, bilirkişi raporunda hesaplanan ikramiye alacağı mahkemece bir değerlendirmeye tabi tutularak, ikramiye alacağı hüküm altına alınması gerekirken, mahkemece yazılı şekilde bu isteğin reddedilmesi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.” şeklinde hüküm kurmuştur.<sup>5</sup>

**Sonuç olarak, İşverenin yönetim hakkı, taraflar arasındaki iş sözleşmesi ya da işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinde açıkça düzenlenmeyen boşluklarda uygulama alanı bulmaktadır.**

**BARIŞ ERDEM DANIŞMANLIK İŞ HUKUKU EKİBİ**



<sup>5</sup> T.C.Y.9.HD.E.2007/34716,E.2009/637,T.22.01.2009