

## **NORMLAR HİYERARŞİSİ VE KOOPERATİFLERİN DENETİMİ MESELESİ**

*Yusuf ÜSTÜN*

**Gümrük ve Ticaret Başmüfettiři**

### **I. Genel Açıklama**

Hukuk normları ve bu normların birbirleriyle olan kurgusu, intizamı, hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarındandır. İnsanların bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarının sağlıklı bir şekilde temin edilebilmesi için ortaya çıkan devlet müessesesinin iş ve eylemlerinin hukuk normlarıyla belirlenmesi de toplumsal yaşam için son derece önemlidir.

Hukuk normları arasında takip edilmesi gereken bir hiyerarşi bulunmaktadır. Normlar hiyerarşisi olarak ifade edilen bu sıralama ile hukuk kuralları arasında sistematik bir uyumun sağlanması amaçlanmaktadır. Bu sistematik uyumun sağlanamaması halinde ise hukuk normlarının kendisinden beklenen sonuçları üretmesi ve nihayetinde toplumsal düzeni sağlaması -imkansız olmasa da- zordur.

Normlar hiyerarşisi ile ilintisini dikkate alarak konumuzun özeli itibariyle denetim kavramına baktığımızda, denetim; denetlenen kurum, kuruluş veya kişilerin uygulamalarının sözünü ettiğimiz hukuk normlarına uygunluğunun incelenmesidir. Dolayısıyla hem yetki hem de denetlenenlerin uygulama sonuçlarının denetimi açısından normlar hiyerarşisi kavramı büyük önem taşımaktadır.

Burada, üniversitelerin henüz birinci sınıfında çoğunlukla “Hukukun Temel Kavramları” derslerinde anlatılan normlar hiyerarşisi kavramını detaylarıyla incelemeyeceğiz. Fakat bu yazıyı kaleme almamızı gerektiren asıl motivasyon, son yıllarda temel kanunlarda yapılan değişiklikler neticesinde ortaya çıkan hukuksal tablo, bu kavramın bazı noktalarının tekrar hatırlanması, buradan hareketle normların yorumlanması ve anlamlandırılması, yazımız özelinde ise denetim alanındaki yansımalarının ortaya konulmasıdır.

### **II. Normlar Hiyerarşisi Kavramı**

Normlar hiyerarşisi, bir hukuk düzeninde var olan birçok hukuk normunun derece ve kuvvetini belirlemekte, hiyerarşik bir sıraya oturtmakta, bunları anlamlandırmaktadır. Ülkemizde mevcut normatif düzenlemeleri dikkate alacak olursak, bu hiyerarşik düzen –sırasıyla- anayasa, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerden (kararname, karar, tebliğ, sirküler, genelge, özelge, ilke kararı, esaslar, yönerge, talimat, statü vb.) oluşan birden çok normdan oluşmaktadır.

Bu normlar farklı kademelerde yer almakta, normlar arasında altlık ve üstlük ilişkisi söz konusu olmakta ve her norm geçerliliğini bir üst hukuk normundan almaktadır. Normlar hiyerarşisinin uygulamasında bir alt norm üst norma aykırılık teşkil etmemeli, alt norm üst normun kendisine verdiği hukuki sınırların dışına çıkmamalıdır.

Normlar hiyerarşisi bu şekilde kolayca sıralanmakla birlikte, hukuken aynı statüdeki hukuk normları arasında aynı olayda farklı düzenlemeler yapılmış olması durumunda, uygulanacak

hukuk normunun tespitinde zorluklar yaşanabilmektedir. Bu kez söz konusu sıralamanın yanında doktrin ve yargı içtihatları ile belirlenen hiyerarşi de ortaya çıkmaktadır.

Somut olaya uygulanacak normun tespitinde, aynı konuyla ilgili birçok hukuk kuralı bulunabilir. Bunların arasında genellikle uyum vardır.

Örneğin, 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.

Ancak aynı konuyla ilgili hukuk kuralları arasında bir çelişki ya da çatışma da olabilir. Oysa hukuk kuralları arasında bir çatışmanın olmaması gerektiği düşünülür. Kaldı ki, tamlamasında “düzen (intizam)” kelimesini içeren bir olgu olan hukuk düzeni tutarlı bir bütün olmalıdır. Bu bütünü oluşturan unsurlar arasında bir çelişki, bir çatışma olsaydı, bunların bir araya gelmesiyle oluşan bütüne “düzen” denmezdi.

Yine de bir hukuk düzeninde, ilk bakışta birbiriyle çatışmış gibi görünen birden fazla hukuk kuralı bulunabilir. Ancak bu kurallar arasındaki çatışma olsa olsa “görünüşte”dir, “zahiri”dir. İşte hukuk kuralları arasında böyle bir “görünüşte çatışma” varsa, bu çatışma, “çatışma çözme ilkelerine” göre çözülür.

Bu ilkeler esas itibarıyla üç tanedir:

- (1) Üst kanun alt kanunları ilga eder,
- (2) Sonraki kanun önceki kanunları ilga eder,
- (3) Özel kanun genel kanunları ilga eder.<sup>1</sup>

### **III. 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. Söz konusu hallerde mevcut iş ve eylemlere uygulanacak hukuk normları, genel kanun ve özel kanun veya öncelik ve sonralık ilişkileri göz önünde bulundurularak belirlenmektedir.

Yukarıda bahsedildiği üzere, belirli bir olayı düzenleyen iki ayrı kanunun aynı zamanda yürürlükte bulunduğu durumlar görülmektedir. İki ayrı kanun aynı somut olayı farklı biçimde düzenlemişlerse, bu durumda hangi kanunun somut olaya uygulanacağı sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Buradan hareketle;

- (1) Önceki tarihli üst kanun ile sonraki tarihli alt kanun çatışırsa önceki tarihli üst kanun uygulanır.
- (2) Genel nitelikli üst kanun ile özel nitelikli alt kanun çatışırsa genel nitelikli üst kanun uygulanır.
- (3) Önceki tarihli genel nitelikli üst kanun hükmüyle sonraki tarihli ve özel nitelikli alt kanun hükmü çatışırsa genel nitelikli üst kanun uygulanır.

---

<sup>1</sup>Kemal GÖZLER, “Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu”, <http://www.anayasa.gen.tr/angecerliliği.html>

(4) Aynı düzeyde yer alan önceki kanun ve sonraki kanunun çatışması halinde, aynı düzeyde yer alan önceki kanun ve sonraki kanun her ikisi de genel nitelikte ise sonraki kanun uygulanır.

(5) Aynı düzeyde yer alan önceki kanun genel, sonraki kanun özel nitelikte ise sonraki özel kanun uygulanır.

Ancak aynı düzeyde yer alan önceki kanun özel, sonraki kanun genel nitelikte ise bunların arasındaki çatışmanın hangi ilkeye göre çözüleceği konusunda kesin bir şey söylenemez, yukarıdaki (2) ve (3) üncü kurallar arasında bir tercihte bulunmak gerekir. Bu tercih konusunda pozitif hukukun bir düzenlemesi yoktur. Bu konu doktrinde de tartışmalıdır.

**Doktrindeki daha ağır basan görüş, önceki tarihli özel kanunun, sonraki tarihli genel kanun ile yürürlükten kaldırılamayacağı, yani bir genel hükmün önceden özel olarak öngörülmüş şeyleri sona erdiremeyeceği yönündedir.**

**Ancak, sonraki tarihli genel kanunla önceki tarihli özel kanunun bir hükmü yeniden düzenlenmişse ne olacaktır?**

#### **IV. Özel Kanun – Genel Kanun İlişkisi**

Aynı anda aynı olayı düzenleyen biri genel diğeri özel iki ayrı kanun yürürlükte bulunduğu takdirde 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.<sup>2</sup>

#### **V. Önceki Kanun ve Sonraki Kanun İlişkisi**

Bu ilkeye göre, normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer alan ve birbiriyle çatışan iki hüküm arasında konuluş zamanları bakımından öncelik sonralık ilişkisi var ise, bunlardan sonraki tarihli hükmün, önceki tarihli hükmü ilga ettiği kabul edilir. Örneğin iki kanun arasında çatışma varsa, sorun sonraki tarihli kanunun hükmüne göre çözümlenir.

Aynı anda yürürlükte bulunan iki ayrı kanun, Aynı somut olay hakkında birbirinden farklı düzenlemeler içeren iki ayrı kanun aynı anda yürürlükte bulunduğu takdirde, sonraki kanunda yer alan hükümler olaya uygulanmakta ve kanun koyucunun o mevzudaki iradesinin yeni getirilen düzenlemeler çerçevesinde değiştiği kabul edilmektedir. 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 zımni bir ilga söz konusudur.

Konuyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesinin “*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*

<sup>2</sup> ZEVKLİLER Aydın, Medeni Hukuk

*kaldırır.*” şeklindeki içtihadı ile normlar hiyerarşisinde önceki kanun ve sonraki kanun hususuna açıklık getirildiği görülmektedir.<sup>3</sup>

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 bir kararında önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme olduğu takdirde somut olayda özel ve sonraki kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.<sup>4</sup>

## VI. **Hukuk Normlarının Yorumu**<sup>5</sup>

Yorum konusunda genellikle, yasama yorumu, yargı yorumu ve bilimsel yorum olmak üzere “*yorum çeşitleri*”nden veya lafzi yorum, gai (amaçsal) yorum, tarihsel yorum, kavramcı yorum, sistematik yorum, menfaatler içtihadı gibi “*yorum metodları*”ndan ya da analogi gibi “*yorumda kullanılan mantık kuralları*”ndan bahsedilir.

Şüphesiz ki bir kanun maddesinin ne anlama geldiğini tespit etmek için her şeyden önce o maddenin metnine, sözlerine bakılır. Bu demektir ki, kanunun her yorumunda lafzi yorum yöntemi her zaman kaçınılmaz olarak kullanılır. O halde aşağıda göreceğimiz başka yorum yöntemlerinin dahi belirli bir ölçüde lafzi yorum yaptıklarını söyleyebiliriz. Aslında genel olarak bir yorum, bir metnin bir sözün anlamının tespit edilmesidir. Bu nedenle metinden ve sözden kopuk yorum yoktur. Her yorum faaliyetinin konusu bir metin veya sözdür. Diğer bir ifadeyle bir metnin veya sözün yorumu yapılır. Bu nedenle, her yorum yöntemi, kanun koyucunun kanunda kullandığı kelime ve deyimlerden, ifade tarzlarından istifade eder.

Mantiki yorum yanında bir de sistematik yorumdan bahsedilir. Bu yöntem, tek tek hukuk kurallarının anlamlandırılmasından ziyade, tüm hukuk kurallarının tutarlı bir bütün oluşturacak şekilde yorumlanmasını önerir. Hukuk kurallarını birbirleriyle tutarlı hale getiren bağıntılar üzerinde durur. Yorumlanacak hükmü bu hükmün içinde bulunduğu sistemin üst normlarını da dikkate alarak yorumlar. Yorumlanacak bir normun anlamı, o norm ile ilgili bütün normlar gözönüne alınarak tespit edilmelidir.

Bu anlayışın temeli, hukuk normlarının tutarlı bir sistem oluşturdukları fikrinde bulunmaktadır. Bu tarz yorumun amacı, normlar arasındaki sistematik ilişkileri keşfetmek ve her normu kendine has yerine yerleştirmektir.

En azından, bir normun geçerliliği onun yorumlanmasına bağlıdır. Bir norm, bir üst norma uygun ise geçerlidir. Norm bir metnin kendisi değil, onun anlamıdır. Ve bir metnin anlamı, bu metni uygulayan organ tarafından serbestçe belirlenmektedir. Eğer bir metin, aralarında seçim yapılacak birden fazla alternatif normlar ifade ediyorsa, normun geçerliliği, metnin yorumuna bağlıdır, zira bu yorum ile o norm seçilmiştir.

Sonuç olarak, bir kanun maddesinin veya anayasa maddesinin içerdiği şey norm değil, metindir. Diğer bir ifadeyle, bir maddenin metninde norm değil, kelimeler vardır. Norm ise

<sup>3</sup> Anayasa Mahkemesinin 18.7.1966 tarih ve 12351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 15.3.1966 tarih ve E,1965/40 K,1966/15 sayılı Kararı.

<sup>4</sup> Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 5.5.1988 tarih ve 19805 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 11.2.1988 tarih ve E. 1987/3 K. 1988/1 sayılı kararı.

<sup>5</sup> Kemal Gözler, Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu, Ankara

kelimelerin kendileri değil, anlamlarıdır. Şüphesiz bu kelimelerden herkes başka bir şey anlayabilir. Bu değişik anlamlardan sadece bir tanesi hukuken geçerlidir; diğerleri sadece kişisel görüş niteliğindedir. Geçerli olan anlam ise, otantik anlamdır. Yani yetkili organın yaptığı yorumdan çıkan anlamdır. Bu anlamın içeriği ne olursa olsun, yetkili organın belirlediği anlama hukuken itiraz edilemez ve pozitif hukuk sadece bu anlama hukuki sonuçlar tanır.

Dolayısıyla, hukuk normu, kanun koyucunun kabul ettiği ve Resmi Gazete’de yayımlanan metin değil, ama bu metnin içerdiği normdur. Bu normun ne olduğunu söyleyen ise kanun koyucu değil, hakimdir.

Yorumcu, yorum yaparken, yani hukuk metninin anlamını tespit ederken birtakım ilkelere uysun. Yorumcu bu ilkelere uyararak, metnin anlamını tespit ederse, yorum objektifleşmiş olur. Böyle bir durumda yorum yorumcuya bağlı olmaz; yorumcu değişse bile, yorum değişmez, yani metnin anlamı aynı kalır. İşte, yorumu objektifleştirecek olan bu ilkelere “*yorum ilkeleri*” ismini verebiliriz.

## **VII. Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Düzenleme ve Denetleme Yetkisi**

Buraya kadar açıklanan konuların ışığında, yazımızın konusunu oluşturan, merakımızı celbeden ve açıklanmaya muhtaç soruyu şu şekilde sormak gerekir; ***Yeni Türk Ticaret Kanununun ticaret şirketlerinin denetimine ilişkin getirdiği düzenlemeler ışığında, bir ticaret şirketi türü olan kooperatiflerin denetimine ilişkin diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle yapılan düzenlemelerin, ilgili Bakanlıkların denetim görev ve yetkileri bakımından etkisi ne olacaktır?***

Yeni Türk Ticaret Kanunu’ndaki önemli düzenlemelerden birisi, ticaret şirketleri ile ilgili düzenleyici işlem yapmak amacıyla uygulama tebliğleri yayımlama genel yetkisinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığına verilmiş olmasıdır. Ayrıca, esasları bir yönetmelikle belirlenerek ticaret şirketlerinin anılan Bakanlık denetim elemanlarınca<sup>6</sup> denetleneceğine ilişkin hükme yer verilmiş, böylece tüm ticaret şirketleri<sup>7</sup> üzerinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığının kontrol ve denetim yetkisi genişletilmiştir.

6102 sayılı Kanunun 210 uncu maddesindeki ilgili düzenleme 26/6/2012 tarihinde kabul edilen 6335 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi ile değiştirilmiştir.

Madde metni şu şekildedir;

### ***H) Gümrük ve Ticaret Bakanlığının düzenleme ve denetleme yetkisi***

***MADDE 210-*** (1) *Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bu Kanunun ticaret şirketlerine ilişkin hükümlerinin uygulamasıyla ilgili tebliğler yayımlamaya yetkilidir. Ticaret sicili müdürlükleri ve şirketler bu tebliğlere uyarlar. Ticaret şirketlerinin, bu Kanun kapsamındaki işlemleri, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı denetim elemanları tarafından denetlenir. Bu denetimin ilkeleri ve usulü ile denetime tabi işlemler Bakanlıkça hazırlanan yönetmelikle düzenlenir.*

<sup>6</sup> Kanun metinde “denetim elemanı” olarak genel bir ifade kullanılmış olsa da adı geçen Bakanlığın mevcut kadro, görev ve yetkileri bakımından söz konusu denetim işleri Gümrük ve Ticaret Müfettişlerince yapılmaktadır.

<sup>7</sup> 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, Madde 124/1: Ticaret şirketleri; kolektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketlerden ibarettir.

(2) Diğer bakanlık, kurum, kurul ve kuruluşlar, ancak kendilerine kanunla tanınan yetkinin sınırları içinde kalmak şartıyla ve öngörülen amaç, konu ve şekle tabi olarak şirketlere ilişkin düzenlemeler yapabilir.

(3) Kamu düzenine veya işletme konusuna aykırı işlemlerde veya bu yönde hazırlıklarda ya da muvazaalı iş ve faaliyetlerde bulunduğu belirlenen ticaret şirketleri hakkında, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca, bu tür işlem, hazırlık veya faaliyetlerin öğrenilmesinden itibaren bir yıl içinde fesih davası açılabilir.

Söz konusu maddenin ilk fıkrasında bahsedilen “Ticaret Şirketlerinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik” ise 28.08.2012 tarih ve 28395 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinin “ğ” bendine bakıldığında da, Gümrük ve Ticaret Bakanlığının denetim görev ve yetkisi kapsamına giren ticaret şirketleri arasında tür, unvan ya da amaç ve faaliyet konuları bakımından herhangi bir ayrıma gidilmeksizin “kooperatif şirketi” ifadesi yine bulunmaktadır.

Bilindiği üzere, 06.04.2011 tarih ve 6223 sayılı yetki Kanununa dayanılarak 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) 08.06.2011 tarih ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Bu KHK’nin 13 üncü maddesi ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü<sup>8</sup> kurulmuştur.

Söz konusu KHK’de adı geçen genel müdürlüğün görevlerine bakacak olursak, çok önemli yetki ve görevlerle mücehhez olduğu görülmektedir. Buna göre, Kooperatifçilik Genel Müdürlüğünün konuyla ilgili görevleri –özetle-;

a) **Kooperatifçiliğe ilişkin politikaları, ilke ve hedefleri ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak belirlemek, stratejiler geliştirmek, uygulamak, sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek,**

b) **Kooperatifçiliğin geliştirilmesi için gerekli tedbirleri almak ve uygulanmasını sağlamak,**

c) **Tarım satış kooperatifleri ve birlikleri ile genel hükümlere tabi kooperatif ve birliklerin kuruluşuna, işleyişine ve denetlenmesine yönelik düzenlemeler yapmak, uygulamak ve uygulanmasını sağlamak,**

d) **Kooperatifleri ve üst kuruluşlarını denetlemek veya denetlettirmek,**  
şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan, 1163 sayılı Kooperatifler Kanununun 86 ncı maddesinde düzenlenen Bakanlığın görev ve yetkilerine ilişkin maddede genel bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Ancak, bu maddenin lafzından kooperatifçilik sektörü üzerinde doğrudan düzenleme yapma yetkisini açık bir şekilde ifade eden herhangi bir hükme yer verilmediği görülmekle beraber, gerek 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunundan kaynaklanan gerekse 640 sayılı KHK ile verilen yetki ve görevlerden hareketle, kooperatiflerle ilgili neredeyse her alanda düzenleme yapma yetkisinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığında (Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü) toplandığı açıktır.

Kaldı ki, bu düzenleme yapma yetkisini, ilgili KHK’den yapılan “kooperatifçiliğe ilişkin politikaları ... belirlemek, uygulamak” şeklindeki bir tırnak içerisindeki alıntıyla birleştirdiğimizde,

<sup>8</sup> Mülga Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü yerine

en geniş, en kapsamlı yetkilerin anılan Bakanlığa verilmesi gibi idari üslubun dışına taşan bir tabloyla karşı karşıya kalınmaktadır.<sup>9</sup>

“İlgili Bakanlıklar” olarak görülen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluşları ile görev ve yetki çerçevesini düzenleyen ilgili KHK'lere bakıldığında da, kooperatiflerle ilgili genel düzenleme yapma yetkisinin yine Gümrük ve Ticaret Bakanlığına bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla, 640 sayılı KHK'nin 13 üncü maddesi ve 6102 sayılı Kanun'un 210 uncu maddesiyle de denetim yönünden, Kooperatifçilik Genel Müdürlüğüne yalnızca kendi sorumluluk alanındaki kooperatiflerde değil, tüm kooperatifçilik sektörüyle ilgili olarak yetki verildiği sonucuna ulaşılmaktadır.

### **VIII. İlgili Bakanlıkların Kooperatifler Hakkında Düzenleme ve Denetleme Yetkileri**

2011 yılında yapılan Bakanlıkların yeniden düzenlenmesi sürecinde, kooperatiflerle ilgili Bakanlıkların da teşkilat ve görev yapısı yeniden düzenlenmiştir.

Kooperatiflere yönelik görev ve yetkileri ön plana çıkartarak söz konusu KHK'lerde geçen ilgili hükümler aşağıdaki gibidir:

#### **Gümrük ve Ticaret Bakanlığı**

*640 Sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>10</sup>*

#### **Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü**

**MADDE 13-** (1) Kooperatifçilik Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır: ...

*d) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına bağlı tarımsal amaçlı kooperatifler ve üst birlikleri, yapı kooperatifleri ve üst birlikleri hariç olmak üzere, tarım satış kooperatifleri ve birlikleri ile genel hükümlere tabi kooperatif ve birliklerin kuruluşuna, işleyişine ve denetlenmesine yönelik düzenlemeler yapmak, uygulamak ve uygulanmasını sağlamak, kooperatifleri ve üst kuruluşlarını denetlemek veya denetletmek.*

#### **Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı**

*639 Sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>11</sup>*

#### **Tarım Reformu Genel Müdürlüğü**

**MADDE 11-** (1) Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır: ...

*c) Üreticilerin bilgi düzeyini yükseltmek; kooperatif, birlik ve diğer üretici örgütlerinin kurulmasına izin vermek; kooperatif, birlik, oda, üretici örgütleri ve bunların iştiraklerini denetlemek, desteklemek; bunların eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olarak sonuçlandırılması için gerekli tedbirleri almak.*

<sup>9</sup> “Politika belirleme” yetkisi politik yetkiyi elinde bulunduran erk olan hükümetindir, Bakanlar Kurulundur. Politika belirleme yetkisinin, hukuk tekniğinden uzak böyle bir ifadeyle politikanın uygulayıcısı konumundaki bürokratik bir birime devredilmesini en iyimser ifadeyle “aceleye gelmiş (!)” olarak değerlendirmek gerekir.

<sup>10</sup> 8/6/2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>11</sup> 8/6/2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

## **Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı**

644 sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>12</sup>

### **Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü**

**MADDE 12 – (1) Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır: ...**

*1) Yapı kooperatiflerinin ve üst birliklerinin kurulması, işleyişi ve denetlenmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, kuruluş kayıtlarının ve sicillerinin tutulmasını sağlamak ve uygulamaları denetlemek.*

Bu kapsamda, Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca kooperatiflerle ilgili görevlerin genel olarak Kooperatifçilik Genel Müdürlüğünce üstlenilmesi nedeniyle; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın (*Tarım Reformu Genel Müdürlüğü*) sorumluluk alanındaki tarımsal amaçlı kooperatifler ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının (*Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü*) sorumluluğu altındaki yapı kooperatifleri hakkında; bu Bakanlıkların 6102 sayılı Yeni Türk Ticaret Kanunu'nda yer verilen hükümlerle ilgili olarak yapacağı düzenlemelerde, ancak kendilerine kanunla tanınan yetkinin sınırları içinde kalmak şartıyla ve öngörülen amaç, konu ve şekle tabi olarak kooperatiflere ilişkin düzenlemeler yapabilecekleri belirtilmiş ve şartlı bir sınırlamaya gidilmiştir.

Kooperatiflerin “kuruluşu” ve “işleyişi” hakkındaki fonksiyonlar bir tarafa, “*Ticaret Şirketlerinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik*” ile tüm kooperatiflerin Gümrük ve Ticaret Bakanlığının denetim görev ve yetkisi kapsamına girdiği noktasında ayrıca bir vurgu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Söz konusu yönetmelikle bir istisna<sup>13</sup> getirilmemiş, 6102 sayılı Kanunun 210'uncu maddesinin lafzına ve ruhuna uygun olarak tüm ticaret şirketlerinin denetimi düzenlenmiştir.

Dolayısıyla 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun 210 uncu maddeyle getirilen genel hükme aynı kanunda bir istisna getirilmediğine göre, ortada bir istisnadan bahsedilemeyecektir. Bu durumda, söz konusu KHK'lerdeki ifadelerin uyumsuzluğundan hareketle yorum yoluyla istisna üretmek, genel hükmü koyma yetkisine sahip yasa koyucunun yetkisini –biraz sert olacak ama-gasp etmek anlamını taşıyacaktır. Çünkü genel hükmü koyma yetkisine sahip makam ayrıca ve açıkça istisna öngörmemiş ise, o hükmün bir istisnası yoktur. Ayrıca ve açıkça öngörülmedikçe, yorum yapılarak, birtakım ihtiyaçların varlığı, bazı zorluklar vb. gösterilerek, genel kurala istisna getirilemez.

Zira kanun koyucu koyduğu genel kurala istisna getirmek isteseydi, bunu açıkça yapardı. Bunu yapmamış ise, bundan koyduğu genel kurala istisna getirmek istemediği sonucu çıkar. Mevcut durumu değiştirmenin zorluğu, yeni ve meşakkatli işlemlerin türeyeceği gibi mantıksal ya da

<sup>12</sup> 4/7/2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>13</sup> İstisna, normlar hiyerarşisinde kendisine istisna getirilen norm ile en az aynı düzeyde bulunan bir norm ile getirilebilir. Yani anayasa hükmüne istisna anayasa hükmüyle, kanun hükmüne istisna kanun hükmüyle getirilebilir; anayasanın bir hükmüne kanunla, kanunun bir hükmüne yönetmelikle istisna getirilemez. Keza tüzükle konulan bir kurala yönetmelikle istisna getirilemez. Bir kurala istisna getirmek, o kuralı değiştirmek ile aynı anlama gelir.



duygusal tepkilerle Kanun koyucunun istemediği bir şeyin, yorum kurallarını alt üst ederek devam ettirilmesi durumunun kanuniliğinden bahsedilse de hukukiliğinden bahsedilemez.

#### **IX. Ticaret Şirketlerinin Denetimine Dair Yönetmelik Çıkarma Yetkisi**

Maddenin birinci fıkrasının son iki cümlesinde “*Ticaret şirketlerinin, bu Kanun kapsamındaki işlemleri, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı denetim elemanları tarafından denetlenir. Bu denetimin ilkeleri ve usulü ile denetime tabi işlemler Bakanlıkça hazırlanan yönetmelikle düzenlenir.*” hükmüne yer verilmiştir. Böylece, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 274 üncü maddesinde yer alan “*Anonim şirketlerin muameleleri, bir tüzük ile tayin olunacak şekilde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ticaret müfettişleri tarafından denetlenir.*” hükmü değiştirilerek, 6102 sayılı Kanun’un 124 üncü maddesinde sayılan ticaret şirketlerinin (*kollektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketler*) Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Müfettişlerince denetleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu “Ticaret Şirketlerinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik” ise 28.08.2012 tarih ve 28395 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğin “Amaç ve kapsam” başlıklı ilk maddesinde;

#### **Amaç ve kapsam**

**MADDE 1 – (1)** *Bu Yönetmeliğin amacı, ticaret şirketlerinin denetime tabi işlemlerini belirlemek ve bu işlemlerin Bakanlıkça denetlenmesine ilişkin ilkeleri ve usulü düzenlemektir.*

**(2)** *Bu Yönetmelik, 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununa göre kurulan ve faaliyet gösteren ticaret şirketleri ile kuruluşları ve faaliyetleri diğer kanunlarla düzenlenen ticaret şirketlerinin, Kanuna tabi işlemlerinin denetlenmesini kapsar.*

denilmekte; aynı yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinin “ğ” bendine bakıldığında da, Gümrük ve Ticaret Bakanlığının denetim görev ve yetkisi kapsamına giren ticaret şirketleri arasında tür, unvan ya da amaç ve faaliyet konuları bakımından herhangi bir ayrıma gidilmeksizin “*kooperatif şirketi*” nden bahsedilmektedir.

6102 sayılı Kanunda da zaten kooperatif şirketler ile ilgili bu ve buna benzer hükümlere ilişkin olarak; tarımsal amaçlı kooperatifler ve üst kuruluşları için Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, yapı kooperatifleri ve üst kuruluşları için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın denetim yetkisinden bahsedilmemektedir.

Öte yandan, 1163 sayılı Kanunun “Teftiş ve Denetleme” başlıklı 90/1.maddesinde “**İlgili bakanlık; kooperatiflerin, kooperatif birliklerinin, kooperatif merkez birliklerinin ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin işlem ve hesaplarını ve varlıklarını müfettişlere, kooperatif kontrolörlerine veya denetim için görevlendirilecek olan personele denetlettirebilir.**” hükmüyle karşılaşılmaktadır.

6102 sayılı Kanunun 210/1. maddesinde belirtilen, “*...Ticaret şirketlerinin, bu Kanun kapsamındaki işlemleri, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı denetim elemanları tarafından denetlenir.*”

şeklindeki hükmü göz önünde bulundurulduğunda, tüm kooperatif şirketlerin de (*tarımsal amaçlı kooperatifler ve üst kuruluşları ile yapı kooperatifleri ve üst kuruluşları da dahil olmak üzere*) 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda belirtilen kooperatif şirketlere ilişkin özel hükümler ile ilgili denetim yetkisinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nda olduğu bir kez daha görülecektir.

Öte yandan, 1163 sayılı Kooperatifler Kanununun "Teftiş ve denetleme" başlıklı 90'ıncı maddesi ile Ek Madde 1'deki konuyla ilgili fıkralara bakıldığında:

***E) Teftiş ve denetleme:***

***Madde 90 – (Değişik: 3/6/2010-5983/3 md.)***

*İlgili bakanlık; kooperatiflerin, kooperatif birliklerinin, kooperatif merkez birliklerinin ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin işlem ve hesaplarını ve varlıklarını müfettişlere, kooperatif kontrolörlerine veya denetim için görevlendirilecek olan personele denetlettirebilir.*

***İlgili Bakanlık:***

***Ek Madde 1 – ... İlgili bakanlık deyiminden, bu Kanun kapsamındaki tarımsal amaçlı kooperatifler ve üst kuruluşları için Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, yapı kooperatifleri ve üst kuruluşları için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve diğer kooperatifler ve üst kuruluşlar için ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı<sup>14</sup> anlaşılır.***

Sonuç itibariyle, kooperatiflerle ilgili bakanlıkların denetim yetkisi, kendi yetki kanunları çerçevesinde ilgili kooperatifler üzerinde elbette bulunmakla beraber; 6102 sayılı Kanunun uygulanacağı her alanda tarımsal amaçlı kooperatifler ve üst kuruluşları ile yapı kooperatifleri ve üst kuruluşlarının da yalnızca Gümrük ve Ticaret Bakanlığının denetimi kapsamına girdiği sonucuna varılmaktadır.

**X. Kaynakça:**

- (1) Kemal GÖZLER, Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu, Ankara
- (2) Kemal GÖZLER (2008), "Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu" <http://www.anayasa.gen.tr/angecerliliği.html>
- (3) Erdal KULUÇLU, Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi Ve Sayıştay Denetimine Etkileri, Sayıştay Dergisi, Sayı 71
- (4) Kemal Gözler, "Yorum İlkeleri", Kamu Hukukçuları Platformu Toplantı Notları, Ankara
- (5) Aydın ZEVKLİLER, Medeni Hukuk, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır

<sup>14</sup> 640 sayılı KHK ile mülga Sanayi ve Ticaret Bakanlığı yerine Gümrük ve Ticaret Bakanlığını anlamak gerekir.