

Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Vekâlet Görevi ve İkinci Görev Yasağı^(*)

Task of Proxy and Prohibition of Second Task under the Law on Public Servants

Doç. Dr. Seçkin YAVUZDOĞAN^(**)

Av. Arda ERGENE^(***)

Öz:

Kamu hizmetlerinde esas olan, kamusal görevlerin asaleten atanan memurlar veya kamu görevlilerince yürütülmesidir. Bazı hallerde söz konusu kişilerin görevlerini ifa edememeleri olasıdır. Bu gibi hallerde kamu hizmetlerinde aksama yaşanmaması ve sürekliliğin sağlanması için vekâlet kurumu oluşturulmuştur. Vekâleten atama istisnai bir usuldür; dolayısıyla bu kuruma kısa dönemler için ve geçici olarak başvurulmalıdır. Devlet memurlarının bazı faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır. Bunlardan biri de, ikinci görev yasağıdır. Ancak birtakım istisnai hallerde, devlet memurlarına ikinci bir görev verilebilir.

Anahtar Kelimeler:

Devlet Memuru, Kamu Hizmeti, Yetki, Görev, Vekalet.

Abstract:

What is essential in public services is the execution of public tasks by ordinarily appointed public servants or public officials. In some cases, it is possible that the persons in question may not be able to perform their tasks. In such cases, a proxy institution has been established in order to avoid disruptions in public services and to ensure continuity. Appointment by proxy is an exceptional procedure; therefore, this institution should be applied for short periods and on a temporary basis. Public servants are prohibited from engaging in certain activities. One of them is the second task ban. However, in some exceptional cases, a second task may be assigned to public servants.

Keywords:

Proxy, Public Servant, Public Service, Authority, Task.

^(*) Makale Hakem denetiminden geçmiştir.

Makalenin Editörlüğe Gönderildiği Tarih: 14.11.2022, Makalenin Kabul Tarihi: 16.11.2022.

^(**) Doç. Dr., Kırklareli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Öğretim Üyesi,
E-posta: seckinyavuzdogan@klu.edu.tr,
Orcid No: <https://orcid.org/0000-0002-4698-3140>.

^(***) Avukat; Kırklareli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Programı Öğrencisi,
E-posta: av.ardaergene@gmail.com,
Orcid No: <https://orcid.org/0000-0001-5428-4772>.

GİRİŞ

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, günümüzde çağdaş hukuk devletlerinin birçoğu tarafından benimsenmiştir. Bu ilkeye göre, devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç işlevi bulunmaktadır. Bahsi geçen işlevlerin yerine getirilebilmesi için devlete yasama, yürütme ve yargı yetkileri verilmiştir. Yasama ve yargı organları, görevlerini yerine getirme açısından yürütme organından ayrılır. Lakin, bu iki organ görevlerini sürekli bir şekilde yerine getirmeye mecbur değildir. Bu organların yılın belli dönem ve zamanlarında iş başında bulunmaları yeterliken; yürütme organının ve onun içinde bulunan idarenin görevlerini kesintisiz bir şekilde yerine getirmesi gerekir. Çünkü, idarenin yürütmek zorunda olduğu kamu hizmetlerinin en önemli özelliklerinden biri sürekliliktir. Süreklilik ilkesinin gereği olarak, memurlar ve diğer kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin arzında aralıksız olarak görevlerini yapmaya devam ederler. Ancak bu kişiler birtakım hallerde, yürütmekle mükellef oldukları görevlerini yerine getiremeyebilirler. Bu gibi hallerde kamu hizmetlerinin aksamaması ve sürekli olarak yürütülebilmesi için, vekâlet kurumuna yer verilmiştir¹.

Devlet memurlarının, bir taraftan bütün çalışmalarını kamu hizmetine ayırmaları; diğer taraftan da kamu hizmetini yerine getirirken, kamu gücünün kullanımına katılmış ve çeşitli şekil ile derecelerde bu gücü kullanabilmeleri nedeniyle, birtakım faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır². Bu yasakların amacının, devlet memurlarının içinde bulunduğu statülerini korumak ve kamu hizmetlerinin görülmesinde oluşması muhtemel aksamaları engellemek olduğu söylenebilir³. Bu yasaklardan biri de, devlet memurlarının ikinci görev yasağıdır.

Vekâlet kurumunun, idari işlemin unsurlarından “yetki” unsuruyla ilgili olması sebebiyle, çalışmamızda ilk olarak, kısaca yetki kavramına değineceğiz. Akabinde vekâlet kavramı ele alınacak, vekâleten atamalarda izlenecek usul ve esaslara değinilecektir. Sonrasında vekâletin türleri irdelenecek, bu doğrultuda dolu ve boş kadroya vekâlet hakkında bilgilendirme yapılacaktır. Bu konuyla alakalı olan tedviren görevlendirme de ele alındıktan sonra, vekâletin

¹ Bucaktepe, Adil: İdare Hukukunda Vekâlet, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 26, 2016, ss. 143-167, s. 144, 145, 147.

² Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 1175.

³ Yerebasmaz, Yasin: 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28. Maddesine Göre Memurların Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağının Kapsamı ve Değerlendirilmesi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011, ss. 1177-1198, s. 1177.

süresi üzerinde durulacaktır. Ardından kısaca vekâleten atananların yetkilerine değinilecek ve vekâleten atananların mali hakları üzerinde durulacaktır. Son olarak ise, devlet memurlarının ikinci görev yasağı irdelenecektir.

I. KISACA “YETKİ” KAVRAMI

Genel olarak yetki, idarenin işlem ve eylem yapma gücünü anlatır⁴. İdari işlemler, ister hak yaratsın, ister yaratmasın; ister yasak, sınırlama veya düzenleme getirsin; kişiler arasındaki eşitliği, kişilerin hak ve özgürlükleri ile kamusal mallarını etkiler. Bu kamu gücü aracı, herhangi biri tarafınca kullanılamaz. Böylesine mühim bir güç ve olanak idare içindeki herhangi biri tarafınca da kullanılamaz. Bu gücü ancak, hukuk kurallarıyla belirlenen ve belli görevde bulunan kişi ve/veya kişiler kullanabilir. İşte bu kanuni güce “yetki” adı verilir⁵.

Yetki kavramı, kamusal bir otorite olarak, göreve ilişkin birtakım mükellefiyetleri de içerir. Dolayısıyla yetkiyi, “*idari makamların görevlendirildikleri alanlarda, görevleriyle ilgili olarak devlet adına tasarrufta bulunma yetenek ve iktidarı*” olarak tanımlamak daha doğru olacaktır⁶.

İdare hukukunda yetkiyi, hem geniş hem de dar anlamında açıklayabiliriz. Geniş anlamda yetki, idarenin vazife sahasını ve hukuksal imkânını ifade eder. Dar anlamda yetki ise, Anayasa ve kanunlar tarafından idareye bırakılan sahalarda alınacak idari kararlar ile yapılacak işlemlerin, hangi idari makam ve organlarınca yapılabileceğini veyahut alınabileceğini ifade eder⁷.

Yetki kamu düzeniyle ilgili olduğu için, yetkisiz olmak kural iken, yetkili olmak istisnadır. Dolayısıyla, yetki kurallarını yorum yoluyla genişletmenin imkânı yoktur. Söz konusu yetkiler, sübjektif hak niteliğinde değildir. Bu yetkiler görev olarak tanınmıştır. Bu yüzden, yasanın öngördüğü şartlar oluştuğu zaman, idari makam bu yetkiyi kullanmak mecburiyetindedir. Bununla birlikte, idari makam, elinde bulundurduğu yetkiden kendi isteğiyle feragat edemez ve kanunun aleni izni olmadan başkasına devredemez⁸.

İdari işlemleri yapmaya yetkili, görevli kamu görevlileri mevzuatla belirlenir. Yetkili kişinin yapması gereken işlemi, başka biri yaparsa, yapılan işlem

⁴ Yıldırım, Ramazan / Çınarlı, Serkan: Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: II, 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara 2019, s. 51.

⁵ Yayla, Yıldızhan: İdare Hukuku, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 116.

⁶ Kalabalık, Halil: İdare Hukuku Dersleri Cilt-II, 5. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2021, s. 52.

⁷ Kalabalık, s. 52.

⁸ Atay, Ender Ethem: İdare Hukuku, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2022, s. 244.

hukuka aykırı olur⁹. Ancak uygulamada kolaylık sağlamak amacıyla, yetkinin aracısız kullanılması kuralına belirli istisnalar konmuştur¹⁰. Bu istisnalardan biri de vekâlet kurumudur.

II. VEKÂLET KAVRAMI

İdari işlem oluşturma yetkisi hangi kamu görevlisine verildiyse, kural olarak yetkiyi kullanmakla mükellef olan kişi de, bu kamu görevlisidir. Yetkili kılmayan kamu görevlisinin, görevinin başında olamaması hallerinde, kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlamak için, kamu görevlisinin yetkilerinin kullanılmasını sağlamak gâyesiyle, vekâlet kurumu kabul edilmiştir¹¹.

Türk Dil Kurumu'na göre vekâlet etmek, birinin yerine bakmak, görevini üstlenmek anlamına gelmektedir¹². Vekâlet etmeyi kısaca, başka biri adına hareket edebilmek için yetkilendirilme olarak tanımlayabiliriz¹³. Vekâlet, asil görevli kişinin işinin başında olmadığı zamanlarda, bu görevli kişinin yerine geçici olmak şartıyla bir başka kişinin görevlendirilmesidir. Görevlendirilen bu kişiye de, vekil adı verilir¹⁴. Danıştay'ın bir kararında, vekilin, asilin tüm yetkilerine sahip olduğu vurgulanmıştır. Bu yetkilere, karar alma ve imza yetkileri de dâhildir¹⁵.

Vekâlet, yetki ve imza devrinden farklıdır. Vekâlet etme bunlardan daha farklı bir kamu yönetimi yöntemidir¹⁶. Vekâlet, bir vazife yerinin arızı süreyle boşalması durumunda, yasal koşullara haiz olan başka bir kamu görevlisinin boşalan yeri doldurmasıdır. Vekil, asilin yapmaya yetkili olduğu işlemlerin neredeyse tümünü yapmaya hukuksal olarak yetkili olduğu için, vekâlette bir yetki devrinden söz edilemez. Vekâlette, imza yetkisi bir kamu görevlisinden başka bir kamu görevlisine daimî olarak geçer. Vekâlet etmeyle, imza yetkisinin devri arasındaki en mühim ayrım, ilkinde kamu görevlisinin neredeyse her konuda imza yetkisine sahip olmasıyken; diğerindeyse, yalnızca hangi konuda kendisine imza yetkisi verilmişse, o konuda işlem icra edebilmesidir¹⁷.

⁹ Atay, s. 245.

¹⁰ Yayla, s. 120.

¹¹ Günday, Metin: İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2017, s. 141.

¹² Türk Dil Kurumu: Türkçe Sözlük (K-Z), Türk Tarih Kurumu Basım Evi, Ankara 1998, s. 2339.

¹³ Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil: Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2017, s. 204.

¹⁴ Atay, s. 246.

¹⁵ Danıştay 1. Dairesinin, 05.12.1996 tarihli, E. 1996/222, K. 1996/228 sayılı kararı.

¹⁶ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 204.

¹⁷ Kalabalık, s. 66.

III. VEKÂLETEN ATAMALARDA İZLENECEK USUL

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, memurların geçici görev, kanuni izin, disiplin cezası tatbikatı ya da görevden uzaklaştırma sebepleriyle işlerinden arızı olarak ayrılmaları durumunda yerlerine kurum içinden ya da diğer kurumlardan veyahut açıktan vekil atanabileceği hüküm altına alınmış olsa da; vekâleten atamanın usulüyle ilgili bir herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır¹⁸.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde, vekilde aranacak nitelikler bakımından herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanunda herhangi bir düzenleme olmadığı için, idari makamlar vekâlet göreviyle ilgili olarak bir takım farklı uygulamalara gitmekteydiler. Bu yüzden, vekilde aranacak koşullar hakkında bir düzenlemeye gereksinim vardı. Söz konusu gereksinimi karşılamak gayesiyle ilk olarak 19.08.1978 tarihinde, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından, 52 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği çıkarılmıştır. Daha sonra, 17.05.1987 tarihinde, Maliye Bakanlığı tarafından, 99 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği çıkarılmıştır. 52 Seri No.lu Tebliğde vekil atamalarında, vekâleten atanacak memurların, eğitim durumları ve hizmet süreleri istikametinde atanacakları derecenin mecbur kıldığı şartları taşımaları gerektiği; memurların eğitim durumları ve hizmet sürelerine göre atanabilecekleri kadronun üzerinde bir kadroya vekâlet ettirilemeyeceği belirtiliyordu. 99 Seri No.lu Tebliğde¹⁹ de, 52 Seri No.lu Tebliğdeki kurallar tekrarlanıyordu. Ancak, 99 Seri No.lu Tebliğ, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda göz önünde tutulmayan ek bir kural getirmişti. Bu kural, vekilin asilde olması gereken koşulları taşıması zorunluluğuydu. Kanunda buna benzer herhangi bir koşul bulunmadığı gibi, bu konu hakkında idareye düzenleme oluşturma yetkisi de verilmemiştir. Söz konusu düzenleme, idari yetkilerin “kanuna dayanma” ve “kanuna aykırı olmama” prensiplerine aykırılık oluşturmaktadır. Tebliğ ile kanundaki vekâletin tatbikat sahasına ilişkin sınırlama getirilmesi, bu

¹⁸ Bucaktepe, s. 148.

¹⁹ “... 1. Bir görevin vekâleten yürütülmesi halinde görevin gerekleri ve nitelikleri değişmeyeceğinden bu görevi vekâleten yürütecek olanların asil memurda aranan şartlara sahip olmaları gerekmektedir. Bu sebeple; a) 1-4 üncü dereceli kadrolara vekâlet edeceklerin 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinde belirtilen şartları haiz olmaları, b) 5-15 inci dereceli kadrolara vekalet ettirileceklerin öğrenim durumları itibarıyla tesbit olunan yükselinebilecek dereceyi aşmamak kaydıyla vekalet ettirilecekleri kadronun derecesinin, kazanılmış hak aylık derecesinin üç üst derecesinden fazla olmaması, gerekmektedir.
2. Asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir. ...”

kanuna aykırılık oluşturmaktadır. Bunun yanında, idarenin yasayla yetkili kılınmamasına rağmen, tebliğ ile bu düzenlemenin ortaya konması, idari yetkilerin kanuna dayanma hususiyetine de aykırılık oluşturmaktadır²⁰.

Özetleyecek olursak, kadro ya da göreve vekâleten ataması yapılacak olan kişinin, söz konusu kadro ya da görevde bulunan asilin taşıdığı tüm koşulları sağlıyor olması gerekir. Vekâleten atanacak kişi, öncelikli olarak 657 sayılı Kanunda bulunan genel şartları taşımalı; ayrıca, vekâlet edilecek kadro ya da görevle ilgili, mevzuatta bulunan özel şartlara da sahip olmalıdır. İçtihatlar da, asilde bulunması icap eden koşulların, vekilde de bulunmasının icap ettiğini vurgulamaktadır²¹. Danıştay bir kararında, vekilin asilde aranan şartları taşımasının zorunlu olduğunu hükme bağlamıştır²². Danıştay'ın başka iki kararında da aynı husus vurgulanmıştır²³.

Türlü sebeplerle sürekli veya arızı olarak boşalan kadro ya da görevlere vekil atamasında uyulması gereken usul ve esaslar, kanunların bazılarında belirtilmediği halde, bazılarında belirtilmemiştir²⁴.

²⁰ Ulu, Güher: İdari İşlemin Yetki Unsuru, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2011, s. 239, 240, 241.

²¹ Bucaktepe, s. 150.

²² Danıştay 11. Dairesinin, 22.12.2003 tarihli, E. 2001/481, K. 2003/5610 sayılı kararı. "... asilde aranan şartları taşımayan bir kişinin vekil olarak atanamayacağı ve kendisine vekâlet aylığı ödenmeyeceği açık olmakla birlikte..."

²³ Danıştay 12. Dairesinin, 24.06.2008 tarihli, E. 2006/3642, K. 2008/3954 sayılı kararı. "... ödenebilmesi için, vekilin asilde aranan şartları taşımasının zorunlu olduğu hükmü yer almıştır..."; Danıştay 2. Dairesinin, 27.01.2009 tarihli, E. 2008/2193, K. 2009/274 sayılı kararı. "... bu hükümler karşısında, asilde aranan şartları taşımayan bir kişinin vekil olarak atanamayacağı ve kendisine vekâlet aylığı ödenmeyeceği, öte yandan...", "... buna göre, asilde aranan şartları taşımayan davacıya vekâlet onayı verilmemesinde hukuka aykırılık bulunmadığı, bu nedenle davacıya vekâlet aylığı adı altında bir ücret ödenmesi mümkün olmamakla birlikte...", "... vekâlet aylığı ödenebilmesi için, vekilin asilde aranan şartları taşımasının zorunlu olduğu...", "... Danıştay'ın istikrar kazanmış bulunan kararlarına göre, personel rejiminde tedviren görevlendirmenin hukuki bir dayanağı olmayıp bir görevin o kadroya atama veya asilde aranan şartlara sahip vekil marifetiyle gördürülmesi gerekmektedir...", "... bir göreve vekâleten atanan kişiye vekâlet ettiği göreve ilişkin vekâlet aylığı, yan ödeme ve tazminatın ödenebilmesi için vekilin asilde aranan şartları taşıması gerekmektedir..."

²⁴ 5393 sayılı Belediye Kanununun 40. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir". Aynı Kanunun 45. maddesine göre, "Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak; a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan, b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, seçer". Yine aynı Kanunun 46. maddesine göre de, "Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya ka-

Vekil atamasının usul ve esasları eğer mevzuatta belirlenmemişse, izlenecek yol, kadronun dolu ya da boş olmasına göre değişiklik gösterecektir²⁵.

IV. İDARE HUKUKUNDA VEKÂLET TÜRLERİ

Hukukumuzda vekâlet konusunda herhangi bir ayırım yapılmış olmasa da, vekâletin iki farklı halde meydana geldiğini söyleyebiliriz²⁶. Vekâletin ilk türü, dolu kadroya vekâlettir. Bunu vekâlet verme olarak da adlandırabiliriz. Vekâletin ikinci türü ise, boş kadroya vekâlettir. Bu da, vekâleten atama olarak adlandırılır.

A. Dolu Kadroya Vekâlet

Bir idari makamın, izin, hastalık, geçici görevlendirme, yurt dışında bulunma gibi sebeplerle geçici olarak boşalması durumunda; asıl veya bir üst yetkilinin önerisi ve atamaya yetkili amirin onayı ile görevlendirilen yetkili, boşalan makama vekâlet eder²⁷.

Dolu kadroya vekâlette, vekilin tayini iki şekilde olabilir. İlkinde vekil, asıl görevli tarafınca atanır. Eğer asıl görevli kendi istenci haricinde türlü nedenlerle yetkilerini kullanamıyorsa; bu durumda vekil, asıl kamu görevlisini atamaya yetkili makam tarafından atanır²⁸.

Fransız hukukunda vekâlet vermenin, kanunla öngörülüp düzenlenmesinin icap ettiği kabul edilmiştir²⁹. Fransız düşünürler Frier ve Petit'e göre, bu tür vekâlette vekil kanun tarafından tayin edilir ve kanunun öngördüğü durumlarda vekâlet kendi kendine gerçekleşir. Bir başka Fransız düşünür Auby, bu tür vekâleti, yetki sahibinin yokluğu durumlarında yasal olarak öngörülen vekâlet

dar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır".

657 sayılı Yükseköğretim Kanununun 6. maddesinde, başkanın yokluğunda, başkanın görevlendirdiği başkan vekillerinden biri başkana vekâlet edeceği; aynı Kanunun 13. maddesinde, rektör, görevi başında olmadığı zaman yardımcılarından birisini yerine vekil bırakacağı; yine aynı Kanunun 16. maddesinde ise, dekanı, görevi başında olmadığı zaman yardımcılarından birinin vekâlet edeceği hükme bağlanmıştır.

633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 4. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Başkanın bulunmadığı hallerde, Başkanın göstereceği başkan yardımcılarından birisi, Başkanın göstermediği hallerde Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı Diyanet İşleri Başkanına vekâlet eder".

²⁵ Bucaktepe, s. 152.

²⁶ Gözler, Kemal: İdare Hukuku Cilt I, 2. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2009, s. 783.

²⁷ Atay, s. 247.

²⁸ Bucaktepe, s. 154.

²⁹ Gözler, Cilt I, s. 783.

türü olarak açıklar. Buna göre bu tür vekâlette, koşullar gerçekleştiğinde, vekil otomatik olarak, asıl yetkilinin yerine geçer³⁰.

Görevin vekâleten yürütüldüğü hallerde vekil, asıl görevlinin elinde bulundurduğu tüm yetkileri kullanabilir³¹. Danıştay bir kararında, “*Vekil, vekâlet ettiği görevin yetki ve sınırları içinde kalmak şartıyla asılın bütün hak ve yetkisine sahip olduğu vekâlet kurumunun niteliği gereğidir*” diyerek, vekilin imza yetkisi olduğuna karar vermiştir³².

B. Boş Kadroya Vekâlet

Bir kamu görevi için kadro ayrılmasına karşın, söz konusu kadrodan maaş alan herhangi bir kamu görevlisinin bulunmaması durumuna boş kadro adı verilir³³.

Bir idari makamın asıl sahibi olan kişinin görevi, azil, istifa, tayin, emeklilik, ölüm gibi nedenlerle son bulmuş; ancak yerine yeni görevli hâlâ atanmamış ya da atanan görevli daha görevine başlamamış olabilir. Asıl makamın mutlak olarak boş olması halinde, kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlamak için bu makama geçici olarak başka bir kişinin bakması ve bu yetkileri geçici olarak başka birinin kullanması gerekir. Lakin bu halde, asıl görevli olmadığından ya da asıl görevli bundan sonra yetkisiz olduğundan, başka birisine vekâlet vermesi mümkün değildir. Bu tür vekâlette vekil, asıl görevliyi atamaya yetkili üst tarafınca geçici olarak atanır³⁴.

Fransız hukukunda bu tür vekâletin kanunla öngörülmesine ve düzenlenmesine gerek duyulmamıştır. Dolayısıyla Fransız hukukunda, asıl görevlinin görevinin son bulması halinde, kamu hizmetlerinde sürekliliğin sağlanması gayesiyle, asıl görevliyi atamaya yetkili makamın derhâl ve atamadaki usul kurallarına uymaksızın geçici olarak bir vekil atayabileceği ya da vekâlet görevini aracısız olarak üstlenebileceği kabul edilmiştir³⁵. Fransız düşünür Delvolvé, vekâletin bu türüyle, asıl makamın yokluk sebepleri arasında bağ kurmuştur. Ancak düşünür, bu ayrımın mutlak olmadığını vurgulamaktadır. Bir diğer Fransız düşünür Legrand’a göre, anayasa veyahut yasayla vekâleten atamanın düzenlenmediği durumlarda; vekâleten atama yetkisi, atamaya yetkili makamda veya ilgili hiyerarşik amirdedir³⁶.

³⁰ Ulu, s. 219.

³¹ Atay, s. 247.

³² Danıştay 11. Dairesinin, 25.10.1995 tarihli, E. 1995/2828, K. 1995/2794 sayılı kararı.

³³ Akyel, Recai / Söyler, İlhami: Kamu Personel Yönetiminde Vekâlet Müessesesi (Sorunlar-Çözümler), Vergi Raporu Dergisi, Sayı: 123, 2009, ss. 7-14, s. 11.

³⁴ Gözler, Cilt I, s. 784.

³⁵ Gözler, Cilt I, s. 784.

³⁶ Ulu, s. 220, 223.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86. maddesinde boş kadroya vekâletten söz edilmektedir. İlgili maddenin 1. fıkrasına göre, “Memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilir”. Kanunun lafzından anlaşıldığı gibi, boş kadrolara vekâlet, kurum içinden, kurum dışından veya açıktan vekil ataması olarak, üç değişik biçimde gerçekleşmektedir.

657 sayılı Kanunun bahsi geçen maddesinde, birtakım kadrolara yalnızca memurlar arasından vekil atanabileceği belirtilmektedir³⁷. Söz konusu maddenin 5. fıkrasına göre, “Bu Kanuna tabi kurumlarda çalışan veteriner hekim veya hayvan sağlık memurları, veteriner hekim veya hayvan sağlık memuru bulunmayan belediyelerin veterinerlik veya hayvan sağlık memurluğu hizmetlerini ifa etmek üzere bu hizmetlerle ilgili kadrolara vekâlet aylığı verilmek suretiyle atanabilirler”. Yine aynı maddenin 7. fıkrasına göre, “Bu Kanuna tabi kurumlarda, mali, nakdi ve aynı sorumluluğu bulunan saymanlık kadrolarının boşalması halinde bu kadrolara işe başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı verilmek suretiyle memurlar arasından atama yapılabilir”.

657 sayılı Kanun, boş kadrolara açıktan vekil tayin edilmesine yalnız belirli durumlarda izin vermiştir³⁸. 657 sayılı Kanunun 86. maddesinin 3. fıkrasına göre, “Ancak, ilkökul öğretmenliği (Yaz tatili hariç), tabiplik, diş tabipliği, eczacılık, köy ve beldeledeki ebelik ve hemşirelik, mühendis ve mimarlık, veterinerlik, vaizlik, Kur'an kursu öğreticiliği, imam-hatiplik ve müezzin-kayyımlığa ait boş kadrolara Maliye Bakanlığının izni (mahallî idarelerde izin şartı aranmaz) ile, açıktan vekil atanabilir”.

V. TEDVİREN GÖREVLENDİRME

Arapça kökenli “tedvir” kelimesi, Türk Dil Kurumu'na göre, çevirme, döndürme, yönetme, çekip çevirme anlamına gelmektedir. Aynı sözlükte tedvir etmek ise, yönetmek, çevirmek, döndürmek olarak açıklanmıştır³⁹. Bu kelime idare hukukundaki anlamıyla, kamusal hizmetlerin gereği gibi, aksatılmadan yürütülmesi olarak belirtilebilir⁴⁰.

Tedviren görevlendirme, “yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetini çeşitli nedenlerle yerine getiremeyen bir memur veya diğer bir kamu görevlisinin

³⁷ Bucaktepe, s. 153.

³⁸ Bucaktepe, s. 153.

³⁹ Türk Dil Kurumu, s. 2163.

⁴⁰ Yücesoy, Ayşe Aslı: Kanuni İdare İlkesi Çerçevesinde Tedviren Görevlendirme Usulü, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 1, 2018, ss. 127-147, s. 130.

yürüttüğü kamu hizmetini yapmak üzere vekâleten atama yapılamayan durumlarda, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi uyarınca, şartları uymasa da, o görevi yürütebileceğine inanılan bir başka memur veya diğer bir kamu görevlisine görev ve yetki verilmesidir” biçiminde tanımlanabilir⁴¹.

Tedviren görevlendirme, asıl olarak yapılacak atamayı ikame etmemelidir. Başka bir deyişle, bu tür bir görevlendirme, asıl olarak yapılması gereken atamanın yerine geçmemelidir. Bunun sonucu olarak da, bu tür görevlendirmelerin uzunca bir süreye yayılmaması gerekir⁴². Gözler tedviren görevlendirmeyi, eğer geçici bir süre için yapılmışsa “vekâleten atama”; uzun sürecek bir dönem için yapılmışsa “asaleten atama” olarak kabul etmemiz gerektiğini düşünmektedir⁴³.

Tedviren görevlendirme esasen uygulamanın bir icadıdır⁴⁴. Bu görevlendirmenin kanuni dayanağı bulunmamaktadır⁴⁵. Tedviren görevlendirmenin dayanağı, 17.05.1987 tarihinde, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan, 99 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğidir⁴⁶.

Asılda olması gereken koşullara haiz bir memur veya kamu görevlisi bulunamazsa, kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülebilmesi için; herhangi bir biçimde boşalmış ya da boş bulunan göreve, asılda olması gereken koşullara en yakın personelden birinin tedviren görevlendirilmesi gerektiği bilinmektedir⁴⁷. Danıştay kararları da bu yöndedir⁴⁸.

Görevini tedviren yürüten bir kamu görevlisi, bu göreve ilişkin unvanı taşımıyorsa; görevi her ne kadar tedviren yürütüyor olsa da, tedviren yürüttüğü görevdeki unvana hak kazanamaz. Aynı zamanda idare, tedviren görevlendirilen personeli, istediği zaman görevinden alıp, esas kadrosuna iade edebilir⁴⁹. Danıştay bazı kararında bunu açık olarak vurgulamıştır⁵⁰.

⁴¹ Kalabalık, s. 67.

⁴² Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun: İdare Hukuku, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul 2008, s. 582.

⁴³ Gözler, Cilt I, s. 785.

⁴⁴ Yıldırım, Turan: İdari Yargı, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2008, s. 158.

⁴⁵ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 209.

⁴⁶ 19 no.lu dipnota bakınız.

⁴⁷ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 210.

⁴⁸ Danıştay 5. Dairesinin, 14.12.2004 tarihli, E. 2001/1374, K. 2004/5356 sayılı kararı. “... Mevzuatta “tedviren görevlendirme” şeklinde bir yöntem öngörülmemen durumlarda, asılda aranan koşullara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde, idarelerce hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir göreve asılda aranan koşullara en yakın personel arasından tedviren görevlendirme yapılmakta ve idari görev bu şekilde yürütülmektedir...”.

⁴⁹ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 210.

⁵⁰ Danıştay 5. Dairesinin, 16.01.2008 tarihli, E. 2005/5719, K. 2008/59 sayılı kararı. “... davacıya ikinci derece imza yetkisi tanınması ve şef görev ve yetkisi verilmesinin davacı açısından kaza-

Danıştay'ın tedviren görevlendirme ile ilgili kararlarında, istikrar bulunduğunu söylemek oldukça zordur. Danıştay bazı kararlarında tedviren görevlendirmeye olumsuz⁵¹ yaklaşmaktayken; bazı kararlarında ise, olumlu⁵² yaklaşmaktadır⁵³.

Danıştay'ın yerleşmiş görüşüne göre, tedviren görevini yürüten kamu görevlisine, ifa ettiği göreve karşılık olarak, herhangi bir ücret, yan ödeme, zam ve tazminat ödenemez⁵⁴. Sayıştay'ın kararları da bu doğrultudadır⁵⁵. Bununla

nılmış bir hak oluşturmayacağı, verilen görev ve yetki ile birlikte imza yetkisinin her zaman geri alınabilmesi olanağı bulunduğundan..."; Danıştay 5. Dairesinin, 22.11.2001 tarihli, E. 1998/1661, K. 2001/4441 sayılı kararı. "... uygulamada, asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde idarelerce hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından, herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir göreve asilde aranan şartlara en yakın personel arasından tedviren görevlendirme yapılmakta ve idari görev bu şekilde yürütülmektedir...".

⁵¹ Danıştay 1. Dairesinin, 25.11.1993 tarihli, E. 1993/258, K. 1993/240 sayılı kararı. "... Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevlerin Kanunda öngörülen nitelikleri taşıyanlar arasında atanacak memurlar eliyle yürütülmesi asıl olmakla birlikte, bu görevlerin, ancak yine koşulları Kanunda gösterilen vekâlet, ikinci görev ve geçici süreli görevlendirme yoluyla gördürülmeleri mümkün bulunmakta, bu istisnai görevlendirmelerin dışında Kanunda ayrıca tedvir ile görevlendirme adı altında bir istihdam şekli yer almamaktadır...".

⁵² Danıştay 11. Dairesinin, 10.04.2003 tarihli, E. 2000/9798, K. 2003/1654 sayılı kararı. "... Mevzuatta tedviren görevlendirme şeklinde açıklanan bir usul bulunmamakla beraber, uygulamada 99 Seri No.lu Genel Tebliğde de belirtildiği üzere asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde idarelerce hizmetin aksatılmadan yürütülmesini teminen herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir göreve asilde aranan şartlara en yakın personel arasından tedviren görevlendirme yapılarak idari görevin yürütülmesi sağlanmaktadır..."; Danıştay 5. Dairesinin, 14.12.2004 tarihli, E. 2001/1374, K. 2004/5356 sayılı kararı. "... Mevzuatta "tedviren görevlendirme" şeklinde bir yöntem öngörülmemen durumlarda, asilda aranan koşullara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde, idarelerce hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir göreve asilda aranan koşullara en yakın personel arasından tedviren görevlendirme yapılmakta ve idari görev bu şekilde yürütülmektedir. Dolayısıyla tedviren görevlendirme geçici ve istisnai durumlarda başvuru bir yoldur...".

⁵³ Bucaktepe, s. 159; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 209.

⁵⁴ Danıştay 2. Dairesinin, 27.01.2009 tarihli, E. 2008/4125, K. 2009/294 sayılı kararı. "... asilde aranan şartlara sahip olmayan davacının malmüdürlüğü görevini tedviren yürütmesi nedeniyle kendisine tazminat şeklinde olsa dahi vekâlet aylığı ödenmesi mümkün olmadığından..."; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun, 28.12.2006 tarihli, E. 2003/736, K. 2006/3361 sayılı kararı. "... asilde aranan şartlara sahip olmadığı için ilçe milli eğitim müdürlüğü görevini tedviren yürüten davacıya anılan yasal düzenlemeler karşısında asilde aranan şartları taşımaması nedeniyle tedviren görev yaptığı kadro için yan ödeme, özel hizmeti tazminatı ve ek ders ücreti ödenmesine imkân bulunmadığından, temyize konu kararın bu kısmında hukuka uyarlık bulunmamaktadır..."; Danıştay 11. Dairesinin, 10.01.2007 tarihli, E. 2004/3769, K. 2007/8 sayılı kararı. "... mevzuatta, tedviren görevlendirilenlere ek ders ücreti ödeneceğine ilişkin bir düzenleme yer olmadığından, il milli eğitim şube müdürü olarak tedviren görevlendirilen davacıya, tedviren yürüttüğü bu görev boyunca ödenen ek ders ücretlerinin geri istenilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmamakta olup...".

⁵⁵ Sayıştay Temyiz Kurulunun 12.05.1992 tarihli K. 1992/22746 sayılı kararı. "... buna açıklık getiren gelgelge ile tedviren atanan ve bu görevi yürüten kişilere Karamamede belirlenen zam ve tazminatların ödenmesine cevaz verilmemektedir..."; Sayıştay Temyiz Kurulunun 25.02.1997 tarihli K. 1997/24020 sayılı kararı. "... dosyada mevcut görevlendirme yazısından, Millî Emlak Müdürlüğü görevinin Millî Emlak Müdür Yardımcısı tarafından tedviren yürütülmesinin uygun görüldüğü anlaşıldığından ve ted-

beraber Danıştay'ın, angarya yasağını göz önüne alarak, tedviren görevlendirilen kamu görevlisine vekâlet aylığına denk bir tutarın tazminat olarak ödemesi gerektiği doğrultusunda kararları⁵⁶ da vardır.

Tedviren görevlendirme, sürekli hale getirilecek şekilde uygulanmamalıdır. Aksi halde, bu yönde yapılan işlemlerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan kariyer ve liyakat ilkelerine aykırılık oluşturması söz konusu olacaktır⁵⁷. Danıştay da bir kararında bunu net bir şekilde vurgulamıştır⁵⁸.

VI. VEKÂLETİN SÜRESİ

Vekâlet kurumu istisnai bir usul olduğundan, bu kuruma kısa dönemler için başvurulmalıdır. Vekâleten atanan kişinin görev süresi, makul bir süre ile sınırlı olmalıdır. Makul süre ile kastedilen, atama yapılacak kadronun gerektirdiği vasıflara haiz kamu görevlisinin, söz konusu kadroya asaleten atanması için yapılması gereken hazırlık ve atama işlemleri ile sınırlı olan süredir. Eğer, vekâleten atanan kamu görevlisi, makul süreyi aşacak şekilde asıl görevi ifa etmeye devam ederse, bu süreden sonra yaptığı işlemler yetkisizlik sebebiyle sakat olur. Belirtmekte fayda vardır ki, bazı kanunlarda⁵⁹ bu konu hakkında azami süre öngören hükümler de bulunmaktadır⁶⁰.

viren yürütülmesi ve bu durumda ödenecek mali haklar konusunda mevzuatta yapılan bir düzenleme bulunmadığından, tedviren görevlendirilen kamu görevlisine, vekâleten görevlendirme yapılmış gibi Millî Emlak Müdürü görevine ait zam ve tazminatların ödenmesine imkan bulunmamaktadır...”

⁵⁶ Danıştay 8. Dairesinin, 18.11.1999 tarihli, E. 1997/59, K. 1999/6401 sayılı kararı. “... atandığı enstitüde öğretim elemanı olmadığı için davacı zorunlu olarak bu idari görevle görevlendirildiğine ve ilgili yasal düzenlemelerle tedviren görevlendirme adı altında bir görevlendirme şekli kabul edilmediğine göre bu görevlendirmenin vekâlet olarak kabulü gerekir. Bu durumda, davacının görevin yürütülmesinde yetkili ve sorumlu olduğu, görevi fiilen yürüttüğü konusunda da taraflar arasında bir uyuşmazlık bulunmadığından, davacının asaleten atananlara yapılan ödemelerden yararlandırılması gerekir. Aksine bir uygulama eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine aykırı düşer...”: Danıştay 11. Dairesinin, 22.12.2003 tarihli, E. 2001/481, K. 2003/5610 sayılı karar. “... Asilde aranan şartları taşımayan bir kişinin vekil olarak atanamayacağı ve kendisine vekâlet aylığı ödenemeyeceği açık olmakla birlikte, Anayasanın 18. maddesinde düzenlenen ve angaryayı yasaklayan hükmü uyarınca, davacının fiilen yürüttüğü görev karşılığında bazı maddi haklara hak kazanacağı, ancak yüksek öğrenim mezunu olmaması nedeniyle zam ve tazminatları alamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır...”

⁵⁷ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 211.

⁵⁸ Danıştay 5. Dairesinin, 17.09.2003 tarihli, E. 2003/868, K. 2003/3533 sayılı kararı. “... vekâleten ve tedviren görevlendirmenin geçici ve istisnai durumlarda başvurulmuş bir yol olduğu, tedviren görevlendirilen personelin o kadro için öngörülen şartları taşımadığı göz önüne alındığında, kamu hizmetlerinin tedviren ya da vekâleten yürütülmesini sürekli hale getirecek şekilde uygulama yapılamayacağı, bu yöndeki işlemlerin 657 sayılı Yasanın 3. maddesinde ifadesini bulan kariyer ve yeterlilik ilkelerine de aykırı olacağı açıktır...”

⁵⁹ 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13. maddesine göre, “Göreve vekâlet altı aydan fazla sürerse yeni bir rektör atanır”.

⁶⁰ Gözler, Cilt I, s. 785; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 207.

Ne yazık ki, ülkemizde söz konusu usul ve esaslara külliyen riayet edilmediğini söyleyemeyiz. Birçok idari makam, uzun süreliğine, vekâleten atanan kamu görevlileriyle doldurulmuştur⁶¹.

Danıştay bir kararında, vekâleten atanan kamu görevlilerinin, vekâlet görevini sona erdiren sebepleri tek tek saymıştır. Buna göre, vekâleten bir göreve atanan kamu görevlisinin vekâlet görevinin sona erdirilmesi için; vekâlete esas olan nedenin ortadan kalkması, boş kadroya asaleten atama yapılmış olması, vekâlet görevine atanan kamu görevlisinin vekâlet görevini layıkıyla yerine getirememesi veya vekâlet görevinin üzerinde kalmasında sakınca bulunduğu nun anlaşılması hallerinin bulunması gerekmektedir⁶².

VII. VEKÂLETEN ATANANLARIN YETKİLERİ

Hukukumuzda, vekâletin her iki çeşidinde de vekil, asıl kamu görevlisinin elinde bulundurduğu yetkileri, kendisine yasaklanmadığı sürece, vekâlet süresi boyunca kullanabilir. Ayrıca vekilin bu zaman zarfı boyunca yaptığı tüm işlemler, yetkisizlik sebebiyle sakat da olmaz⁶³.

İçtihatlar da vekilin, asıl kamu görevlisinin tüm yetkilerine sahip olduğunu vurgulamaktadır⁶⁴.

VIII. VEKÂLETEN ATANANLARIN MALİ HAKLARI

657 sayılı Kanundaki genel kural, bir görevin memurlar eliyle vekâleten yürütülmesi durumunda aylıksız vekâleten asıl olduğudur. Her ne kadar genel kural bu olsa da, gerek kurum içinden, gerek kurum dışından, gerekse açıktan atanacak vekillere birtakım mali hakların verilebileceği öngörülmüştür⁶⁵.

⁶¹ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 209.

⁶² Danıştay 12. Dairesinin, 17.11.2009 tarihli, E. 2008/6642, K. 2009/6351 sayılı kararı.

⁶³ Gözler, Cilt I, s. 785.

⁶⁴ Danıştay 11. Dairesinin, 17.02.2000 tarihli, E. 1998/2640, K. 2000/615 sayılı kararı. "... Dosyanın incelenmesinden, dava konusu inceleme raporunun vergi dairesi müdür yardımcısı ... tarafından düzenlendiği, ...'ın inceleme raporunu düzenlediği dönemde vergi dairesi müdürüne vekâlet ettiği anlaşılmaktadır. Olayda, müdür yardımcısının müdürün izinli olduğu dönemde vekil olarak vergi inceleme raporuna imzaladığı, vekilin de, vekâlet ettiği görevin yetki ve sınırları içinde kalmak şartıyla asılın bütün hak ve yetkisine sahip olduğu vekâlet kurumunun niteliği gereğidir..."; Danıştay 1. Dairesinin, 19.09.2002 tarihli, E. 2002/136, K. 2002/131 sayılı kararı. "... 1580 Sayılı Kanunun 93 üncü maddesi gereğince Belediye Başkan Vekili olarak görevlendirilen ...'nun 8.8.2002 tarihinde Belediye Başkanının görevinden ayrılması nedeniyle boşalan belediye başkanlığı görevini vekâleten yürüttüğü, vekilin, asılın bütün yetkilerini haiz olması nedeniyle başkanlık sıfatının gerektirdiği diğer görevleri yerine getirmesi yanında, 16.8.2002 günlü Meclis toplantısını yönetmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır...".

⁶⁵ Bucaktepe, s. 160.

Bir göreve vekâleten atanan kamu görevlisi veya memura, söz konusu görevi yürütmesi sebebiyle yapılan ödemeye vekâlet aylığı adı verilir. Bu aylığın kanuni dayanağı, 657 sayılı Kanunun, 86. maddesidir⁶⁶.

Vekâleten atananlar ayrıca, devlet memurlarına ödenen zam ve tazminatlardan faydalanabilirler. Ödenecek zam ve tazminatların kanuni dayanağı ise, 657 sayılı Kanunun, 152. maddesidir.

Danıştay verdiği kararlarında çoğunlukla, vekâleten veya tedviren atanan vekilin, asıl kamu görevlisinin şartlarını taşımadığı durumlarda, kendisine vekâlet aylığı ödenmeyeceğini vurgulamaktadır⁶⁷. Ancak Danıştay'ın, vekâleten veya tedviren atanan vekile herhangi bir ödeme yapılmamasının,

⁶⁶ Memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılımları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilir.

Bir görevin memurlar eliyle vekâleten yürütülmesi halinde aylıksız vekâlet asıldır.

Ancak, ilkokul öğretmenliği (Yaz tatili hariç), tabiplik, diş tabipliği, eczacılık, köy ve bel-delerdeki ebelik ve hemşirelik, mühendis ve mimarlık, veterinerlik, vaizlik, Kur'an kursu öğreticiliği, imam-hatiplik ve müezzin-kayyımlığa ait boş kadrolara Maliye Bakanlığının izni (mahallî idarelerde izin şartı aranmaz) ile, açıktan vekil atanabilir.

Aynı kurumdan ayrılımlar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekâlet görevinin 3 aydan fazla devam eden süresi için, kurum dışından veya açıktan atananlarla kurum içinden ilkokul öğretmenliğine atanan öğretmenler ile veznedarlık görevine atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı ödenir.

Bu Kanuna tabi kurumlarda çalışan veteriner hekim veya hayvan sağlık memurları, veteriner hekim veya hayvan sağlık memuru bulunmayan belediyelerin veterinerlik veya hayvan sağlık memurluğu hizmetlerini ifa etmek üzere bu hizmetlerle ilgili kadrolara vekâlet aylığı verilerek suretiyle atanabilirler. Yukarıda sayılan haller dışında, boş kadrolara ait görevler lüzum görüldüğü takdirde memurlara ücretsiz olarak vekâleten gördürülebilir.

Bu Kanuna tabi kurumlarda, mali, nakdi ve aynı sorumluluğu bulunan saymanlık kadrolarının boşalması halinde bu kadrolara işe başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı verilmek suretiyle memurlar arasından atama yapılabilir.

Açıktan vekil olarak atananlara, bir yılda yirmi günü geçmemek üzere çalıştıkları her ay için iki gün yıllık izin verilir. Bu iznin kullanımında, bir sonraki yıla devredilme hâli dışında Devlet memurları için öngörülen hükümler uygulanır.

⁶⁷ Danıştay 2. Dairesinin, 06.10.2009 tarihli, E. 2009/309, K. 2009/3367 sayılı kararı. "... asilde aranan şartlara sahip olmayan davacının Pazarlar Tapu Sicil Müdürlüğü görevini Kaymakamlık onayıyla yürütmesi nedeniyle kendisine tazminat şeklinde olsa dahi vekâlet aylığı ödenmesi mümkün olmadığından, davaya konu vekâlet aylığı ödenmemesine ilişkin işlem hukuka uygun olup, davacıya yürütüldü görev dolayısıyla vekâlet aylığına eş değer tutarda bir meblağın tazminat olarak hesaplanıp ödenmesine hükmedilmesi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır..."; Danıştay 2. Dairesinin, 17.06.2009 tarihli, E. 2008/7627, K. 2009/2573 sayılı kararı. "... asilde aranan şartlara sahip olmayan davacının Kastamonu İli, Şeydiler İlçesi Tapu Sicil Müdürlüğü görevini yetkilendirme yoluyla yürütmesi nedeniyle kendisine tazminat şeklinde olsa dahi vekâlet aylığı veya zam ve tazminatların ödenmesi mümkün olmadığından..."; Danıştay 2. Dairesinin, 20.12.2010 tarihli, E. 2008/1832, K. 2010/4958 sayılı kararı. "... vekaleten yürütmekte olduğu Döner Sermaye Saymanlığı kadrosuna atanmak için asilde aranan şartları taşımayan davacının, söz konusu görev nedeniyle Maliye Bakanlığı personeline Gelir İdaresini Geliştirme Fonundan yapılan ek ücret ödemesinden yararlandırılmamasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır...".

Anayasanın 18. maddesinde belirtilen angarya yasağına aykırı olacağını vurgulayan kararları da mevcuttur⁶⁸.

Dolu kadrolara yapılan vekâleten atamalara istisnasız vekâlet aylığı ödenmektedir. Bununla beraber, boş kadrolara yapılan vekâleten atamalarda ise, yalnızca saymanlık kadroları ile belediyelerin veterinerlik ve hayvan sağlık memurluğu kadrolarına vekâleten atanan vekillere vekâlet aylığı ödenmektedir. Bu durum ciddi bir haksızlık yaratmaktadır. Dolu kadroya yani asıl kamu görevlisine aylık ödenirken, ek olarak vekile de ayrıca vekâlet aylığı ödenmekte; boş kadroya vekâlet eden vekile ise vekâlet aylığı ödenmemektedir. Bu haksız durumun, yapılacak kanuni bir düzenlemeyle giderilmesi gerekmektedir⁶⁹.

IX. DEVLET MEMURLARININ İKİNCİ GÖREV YASAĞI

Bir memur kural olarak yalnızca bir kadroda çalışabilir. Yani bir memur sadece bir görev ifa edebilir. Bir memur kendi memuriyetinden başka, ikinci bir memuriyete atanamaz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 87. maddesiyle memurlara, kamu kurum ve kuruluşlarında ikinci bir görev verilmesi yasaklanmıştır. İkinci görev yasağına, “başka görev alma yasağı” da denilmektedir⁷⁰.

788 sayılı Memurin Kanunu, asaleten iki memuriyetin bir şahsın sorumluluğunda toplanamayacağını hüküm altına almıştı. Buna karşın, ek görev sürekli bir hale getirilmişti. Üstelik bazı kuruluşlarda bir memur için iki kadro kullanımı normal karşılanmaya başlanmıştı. Bu hali sona erdirmek için, 657 sayılı Kanun, devlet memurlarına ikinci bir görevin verilmesini yasaklamış bulunmaktadır⁷¹.

Yine 657 sayılı Kanunun 87. maddesi, devlet memurlarına, kamu kurum ve kuruluşlarından, maaşları dışında, her ne isim altında olursa olsun para ödemeyeceğini ve yarar sağlanamayacağını da belirtmektedir⁷². Örnek vermek

⁶⁸ Danıştay 11. Dairesinin, 22.12.2003 tarihli, E. 2001/481, K. 2003/5610 sayılı kararı. “... Asilde aranan şartları taşımayan bir kişinin vekil olarak atanamayacağı ve kendisine vekâlet aylığı ödenmeyeceği açık olmakla birlikte, Anayasanın 18. maddesinde düzenlenen ve angaryayı yasaklayan hükmü uyarınca, davacının fiilen yürüttüğü görev karşılığında bazı maddi haklara hak kazanacağı, ancak yüksek öğrenim mezunu olmaması nedeniyle zam ve tazminatları alamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır...”.

⁶⁹ Akyel / Söyler, s. 12, 13.

⁷⁰ Yıldırım, Ramazan / Çınarlı, Serkan: Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I, 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara 2018, s. 227; Gözler, Kemal: İdare Hukuku Cilt II, 2. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2009, s. 731.

⁷¹ Gözübüyük, A. Şeref / Tan, Turgut: İdare Hukuku Cilt I, 14. Baskı, Doruk Kitabevi, Ankara 2021, s. 841.

⁷² Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 87. maddesine göre, “Ancak, bu Kanunun memurlara ikinci görev verilmesini öngören hükümleri ile hakem, tasfiye memuru ve bilirkişilere takdir olunan İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni başkanları, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı

gerekirse, lise müdürlüğüne asil olarak atanan bir öğretmene, asil görevinin öğretmenlik olması sebebiyle ikinci bir görev ücreti verilemez⁷³. Bir memurun üzerinde birden fazla, ücretli ikinci görev bulunamaz⁷⁴.

Her ne kadar devlet memurlarına ikinci görev yasağı getirilmiş olsa da, 657 sayılı Kanun, bazı istisnai durumlarda, devlet memurlarına ikinci bir görev verilebileceğini öngörmüştür. 657 sayılı Kanununun 88. maddesine göre, devlet memurlarına esas görevlerinin yanında, özel kanunlarla, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle veya bunların verdiği yetkiye dayanılarak memurlara gör-dürülmesi gereken hizmetler; mesleki bilgiyle alakalı olarak hizmete sakınca getirmemek ve atamaya yetkili amirin onayı olmak koşuluyla, 657 sayılı Kanununun 87. maddesinde bahsi geçen kurumların tabiplikleri, dış tabiplikleri, eczacılıkları, kimyagerlikleri, veterinerlikleri, avukatlıkları ile Adli Tıp Kurumu uzmanlıkları; asıl görevlerinin bulunduğu bucak, ilçe ve zorunlu hallerde iller belediyelerinin yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar ve mimarlarca yürütülmesi gereken teknik hizmetleri ikinci görev olarak verilebilir⁷⁵. Yine 657 sayılı Kanununun 88. maddesine göre, tabiplere, sağlık müdürlüğü, sağlık müdür yardımcılığı, baştabiplik ve baştabip yardımcılığı; dış hekimlerine ve veterinerlere, meslekleri ile ilgili baştabiplik; veteriner, dış hekimi ve eczacılara baştabip yardımcılığı; öğretmenlere; okul ve enstitü müdürlüğü, başyardımcılığı ve yardımcılığı görevleri ikinci görev olarak yaptırılabilir⁷⁶.

Danıştay'ın da bu konu ile ilgili birtakım kararları mevcuttur. Bu kararlardan biri de, Danıştay 8. Dairesinin, 17.11.1999 tarihli, E. 1997/719, K. 1999/6278 sayılı kararıdır. Bir üniversitenin, eğitim uygulama ve araştırma hastanesinin başhekimisi olan davacı, ikinci görev aylığı ödenmemesine ilişkin işlemin iptali istemiyle dava açmıştır. Eskişehir İdare Mahkemesi, açılan davada, idari görev aylığı konusunda 2914 ve 2547 sayılı Kanunlarda hüküm bulunmadığından, 2914 sayılı Kanununun 20. maddesi uyarınca 657 sayılı Kanunun "ikinci görev aylığına" ilişkin hükümlerine gitmek zorunluluğu bulunduğu,

kararnameleriyle kurulan ve asli görevlerinin devamı niteliğinde olmayan çeşitli kurul, komisyon, heyet ve jüri çalışmalarına, Üniversiteler, Akademiler, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan araştırma kurumları tarafından idareyle ilgili olarak yapılan inceleme ve araştırma çalışmalarına katılanlar için özel kanunlarınca gösterilen veya bu kanunlara dayanılarak tespit edilen ücretlerin ödenmesine ilişkin hükümler saklıdır".

⁷³ Giritli / Bilgen / Akgüner, s. 614.

⁷⁴ Derdiman, R. Cengiz: İdare Hukuku, 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2007, s. 431.

⁷⁵ Derdiman, s. 430.

⁷⁶ Gözler, Cilt II, s. 731, 732.

657 sayılı Kanununun 88. maddesinde baştabiplik görevinin ikinci görev olarak verilebileceği, 175. maddesinde ise ikinci görev aylığı düzenlendiğinden, hastane profesörü olan davacıya, başhekimlik görevinden dolayı ikinci görev aylığının ödenmesi gerektiği gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal etmiştir. Davalı idare de, 2914 sayılı Kanununun 3. maddesinde idari görev ödeneği verilecekler arasında başhekimlik görevinin sayılmadığını öne sürerek, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49. maddesi uyarınca temyizen incelenerek bozulması için Danıştay'a başvurmuştur. Danıştay da, Eskişehir İdare Mahkemesi tarafından verilen kararın dayandığı gerekçe, usul ve yasaya uygun olduğu ve kararın bozulmasını gerektiren bir neden olmadığı için, temyiz isteminin reddi ile söz konusu kararın onanmasına karar vermiştir.

SONUÇ

Süreklilik özelliği, kamu hizmetlerinin en önemli özelliklerinden biridir. Lakin, idare sürekli iş başındadır. İdari işlemleri yapmaya yetkili kılınan görevliler mevzuat tarafından belirlenmiştir. Bir idari işlem, kural olarak, yetkili kişi tarafından yapılmalıdır. Yetkisiz kişi tarafından yapılan idari işlem hukuka aykırı olacaktır. Fakat, uygulamada kolaylığın sağlanması adına, yetkinin doğrudan kullanımına bazı istisnalar getirilmiştir. Bunlardan biri de vekâlet kurumudur.

Vekâleten yapılan atamaların asıl amacı, kamu hizmetlerinin sunumunda aksaklıkların önlenmesidir. Dolayısıyla vekâlet kurumuna, istisnai durumlarda, geçici olarak başvurulmalıdır. Kadrolara yapılacak atamalarda esas olan, mevzuatla tayin edilen koşulları taşıyan kişilerin, liyakat ve kariyer ilkeleri doğrultusunda atanmalarıdır.

Vekâleten atanacak kişi, öncelikli olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda bulunan genel koşulları taşımalı; bununla birlikte, vekâlet edilecek kadro ya da görevle ilgili, mevzuatta bulunan özel koşullara da sahip olmalıdır.

Vekâlet kurumu istisnai bir uygulama olduğundan, bu kuruma kısa dönemler için başvurulmalıdır. Vekâleten atanan kişinin görev süresi makul süreyi geçmemelidir. Ancak ülkemizde, vekâleten atanan kamu görevlileri uzun dönemler boyunca bu görevde bulunmaktadır. Bu yüzden, pek çok idari makam vekâleten atanan kamu görevlileriyle doldurulmuştur.

Vekâleten atanan kamu görevlileri, kendilerine yasaklanmadığı sürece, asıl kamu görevlisinin sahip olduğu tüm yetkileri kullanabilir. Dolayısıyla, vekilin yaptığı işlemler, yetkisizlik nedeniyle sakat olmaz.

Vekâleten yürütülen görevlerde, genel kural, aylıksız vekâletin esas olmasıdır. Genel kurul bu şekilde olsa da, vekâleten görevlendirilenlerin bazı mali hakları bulunmaktadır. Danıştay'ın birçok kararında, vekâleten atanan vekile, eğer asıl kamu görevlisinin şartlarını taşımıyorsa, vekâlet aylığı ödenemeyeceği belirtilmektedir. Ancak, Danıştay bazı kararlarında vekâleten atanan vekile ödeme yapılmamasının, angarya yaşağına aykırılık oluşturacağını da vurgulamıştır.

Dolu kadrolara yapılan vekâleten atamalara vekâlet aylığı ödenmesine rağmen, boş kadrolara yapılan vekâleten atamalarda, yalnızca saymanlık kadroları ile belediyelerin veterinerlik ve hayvan sağlık memurluğu kadrolarına vekâleten atanan vekillere vekâlet aylığı ödenmektedir. Gerçek bir haksızlık yaratan bu uygulamanın, kanuni bir düzenlemeyle giderilmesi gerekmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre, memurlara, kamu kurum ve kuruluşlarında ikinci bir görev verilemez. Genel kural bu olsa da, bazı istisnai durumlarda, devlet memurlarına ikinci bir görev verilebilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akyel, Recai / Söyler, İlhami: Kamu Personel Yönetiminde Vekâlet Müessesesi (Sorunlar- Çözümler), Vergi Raporu Dergisi, Sayı: 123, 2009, ss. 7-14.
- Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil: Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2017.
- Atay, Ender Ethem: İdare Hukuku, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2022.
- Bucaktepe, Adil: İdare Hukukunda Vekâlet, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 26, 2016, ss. 143-167.
- Derdiman, R. Cengiz: İdare Hukuku, 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2007.
- Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun: İdare Hukuku, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul 2008.
- Gözler, Kemal: İdare Hukuku Cilt I, 2. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2009.
- Gözler, Kemal: İdare Hukuku Cilt II, 2. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2009.
- Gözübüyük, A. Şeref / Tan, Turgut: İdare Hukuku Cilt I, 14. Baskı, Doruk Kitabevi, Ankara 2021.
- Günday, Metin: İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2017.
- Kalabalık, Halil: İdare Hukuku Dersleri Cilt-II, 5. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2021.
- Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- Yıldırım, Turan: İdari Yargı, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2008.
- Türk Dil Kurumu: Türkçe Sözlük (K-Z), Türk Tarih Kurumu Basım Evi, Ankara 1998.
- Ulu, Güher: İdari İşlemin Yetki Unsuru, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2011.
- Yayla, Yıldızhan: İdare Hukuku, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2009.
- Yerebasmaz, Yasin: 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28. Maddesine Göre Memurların Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağının Kapsamı ve Değerlendirilmesi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011, ss. 1177-1198.
- Yıldırım, Ramazan / Çınarlı, Serkan: Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I, 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara 2018.
- Yıldırım, Ramazan / Çınarlı, Serkan: Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: II, 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara 2019.
- Yücesoy, Ayşe Aslı: Kanuni İdare İlkesi Çerçevesinde Tedviren Görevlendirme Usulü, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 1, 2018, ss. 127-147.
- <https://www.sinerjias.com.tr/> (Tüm Danıştay kararları Sinerji Hukuk Yazılımlarının iç-tihat arşivinden alınmıştır).