

# KANUNİ İDARE İLKESİ ÇERÇEVESİNDE TEDVİREN GÖREVLENDİRME USULÜ\*

Arş. Gör. Ayşe Aslı YÜCESOY\*\*

## THE ASSIGNMENT BY PROXY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN ADMINISTRATIVE LAW

### ÖZ

*Tedviren görevlendirme, asılda aranan koşullara sahip vekil kamu görevlisi bulunamadığı hallerde başvuru olan bir görevlendirme usulüdür. Asılın yokluğunda, kamu hizmetinin asaleten atanacak kişide aranan nitelikleri taşımayan kamu görevlisi eliyle yürütülmesi anlamına gelir. Tedviren görevlendirme usulüne uygulamada sıkça başvurulması, bu usulün hukuka uygun olup olmadığının incelenmesini zorunlu kılmıştır. Çalışmada öncelikle tedviren görevlendirmenin tanımı yapılmış ve kapsamı belirlenmiştir. Ardından bu usulün hangi hukuk kurallarına dayanılarak uygulandığı tespit edilmiştir.*

---

\* Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 11.12.2017

Kabul Edildiği Tarih: 24.04.2018

DOI Numarası: [10.15337/suhfd.364727](https://doi.org/10.15337/suhfd.364727)

\*\* Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

E-mail Adresi: [ayseasliyucesoy@gmail.com](mailto:ayseasliyucesoy@gmail.com)

ORCID ID: [orcid.org/0000-0003-4788-2234](https://orcid.org/0000-0003-4788-2234)

Çalışmamızın konusunu oluşturan bu görevlendirme usulünün yasal bir dayanağı bulunmadığı saptanmıştır. Zira tedviren görevlendirmenin anlamı ve kapsamı bir yasa ile değil, düzenleyici idari işlemle ilk elden idare tarafından belirlenmiştir. Yasal dayanaktan yoksun bir görevlendirme usulünün idarenin düzenleyici işlemine dayanılarak uygulanmasının kanuni idare ilkesine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**ANAHTAR KELİMELER:** Tedviren Görevlendirme, Süreklilik Ve Düzenlilik İlkesi, Düzenleyici İdari İşlem, Kanuni İdare İlkesi, Düzenleme Yetkisi.

### ABSTRACT

*The assignment by proxy is a procedure applied in the event that there is no proxy public official with required conditions. In the absence of public official, the public service is carried out by a public official who does not carry the characteristics to be assigned in person officially. The frequent use of this assignment by proxy procedure in practice necessities examination of whether this procedure is in conformity with the law. In the study, the definition of assignment by proxy was made and its scope was determined. Then, it has been determined that this method is applied based on which legal rules. It has been determined that there is no legal basis for this assignment procedure which constitutes the subject of our work. The meaning and the scope of the assignment by proxy has not been determined by the law but by the first administrative authority with regulatory administrative action. It has been reached that it is contrary to the principle of legality in administrative law the application of an assignment procedure lacking legal basis is based on regulatory administrative acts of matter.*

**KEY WORDS:** Assignment by Proxy, The Principle of Continuity and Regularity, Regulatory Administrative Act, The Principle of Legality in Administrative Law, Power to Regulate.

### Giriş

İdare hukukunda yetkiler verilmiş yetkililerdir. Bir kişiye ya da idari makama anayasa veya kanunlarla yetki verilmemişse o kişi ya da makam

yetkisiz kabul edilir. Yetkili olmak istisnadır ve dar yoruma tabi tutulur<sup>1</sup> Vekalet, yetki kurallarının istisnalarından biridir. İctihadi bir hukuk dalı olan idare hukukunun en önemli ilkelerinden biri olan kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi, vekalet kurumunun varlık nedenidir.

Vekalet kurumunun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemiş olmasının, bir idari makamın sürekli ya da geçici olarak boşalması durumunda idarenin vekalaten atama yetkisini kullanırken farklı uygulamalara başvurmasına sebebiyet verdiği görülmektedir. Uygulamada tedviren görevlendirme denilen usul, bu farklı uygulamaların en bilinen örneğidir. İdare hukuku kitaplarında, idari yargı kararlarında ve dahi Sayıştay kararlarında, son zamanlarda idarenin düzenleyici işlemleriyle sıkça başvurduğu bu görevlendirme usulünden söz edilmeye başlanmıştır.<sup>2</sup>

Çalışmamızda tedviren görevlendirme usulü, idarenin eylem ve işlemlerinin kanuna aykırı olmaması (intra legem) ve kanuna dayanması (secundum legem) anlamında gelen kanuni idare ilkesi çerçevesinde incelenecektir. Çalışmanın amacı tedviren görevlendirme usulünün kanuni idare ilkesine uygun olup olmadığını belirlemektedir. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle tedviren görevlendirmenin ne anlama geldiği açıklanmaya çalışılacak, söz konusu görevlendirme usulüne hangi hukuk kurallarının dayanak teşkil ettiği tespit edilecektir. Ardından edinilen bilgiler ışığında, tedviren görevlendirme usulünün kanuni idare ilkesi ile uyum içinde olup olmadığı saptanacaktır.

## I. İDARE HUKUKUNDA TEDVİREN GÖREVLENDİRME USULÜ

### A. Tedviren Görevlendirmenin Anlamı

Tedvir Arapça kökenli bir sözcüktür. Arapça dwr kökünden gelen tedvir kelimesi, döndürme, çevirme, yönetme, çekip çevirme, idare etme anlamına

<sup>1</sup> İdare hukukunda yetki kurallarının özellikleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZLER Kemal, (2009), İdare Hukuku C.I, 2. Baskı, Ekin, Bursa, s. 746-750.

<sup>2</sup> KAYA Cemil, (2011), "İdare Hukukunda Tedviren Görevlendirme", İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:10, Sayı:2, ss. 95-103, s. 95.

gelir.<sup>3</sup> İdare hukukunda ise tedvir, kamu hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesi, çekip çevrilmesi anlamında kullanılabilir.<sup>4</sup> Uygulamada ise tedvir kavramına, bir kamu görevlisinin görevlendirilme usulü olarak sıkça başvurulmaktadır. Tedviren görevlendirme olarak adlandırılan bu usul, bir kamu hizmetini asaleten yürütmekle yükümlü olan kamu görevlisinin çeşitli sebeplerle bu görevini ifa edemediği ve asılda aranan koşullara sahip vekil kamu görevlisi de bulunamadığı hallerde kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi gereği asılda aranan niteliklere en yakın personeller arasından yapılan görevlendirme şeklinde tanımlanabilir.<sup>5</sup>

Tedviren görevlendirme usulünün anlamı mevzuatta ilk kez, 1987 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığınca çıkarılan 99 seri nolu, Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde<sup>6</sup> açıklanmıştır. Bu tebliğin 2'nci maddesine göre, *“asılda aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asılda aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir”*.

Anlaşılabacağı üzere, bir kadroya vekaleten görevlendirilen personel, asılda bulunması gereken görev koşullarını taşımıyorsa bu görevlendirme tedviren yapılmış demektir.<sup>7</sup> Danıştay da, *“asılda aranan koşullara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde, idarelerce hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir göreve asılda*

<sup>3</sup> DEVELLİOĞLU Ferit, (2013), Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, 30. Baskı, Aydın Kitabevi, Ankara, s. 1263; <http://www.tdk.gov.tr>, (7.12.2017); NIŞANYAN Sevan, (2009), Sözlere Soyağacı - Çağdaş Türkçenin Etimolojik Sözlüğü, Everest Yayınları, İstanbul, s. 853; <http://www.nisanyansozluk.com/>, (07.12.2017); Kubbealtı Lügatı, <http://lugatim.com/>, (07.12.2017).

<sup>4</sup> YILDIRIM Turan, (2008), İdari Yargı, 1.Baskı, Beta, İstanbul, s. 157.

<sup>5</sup> AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, (2017), Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Seçkin, Ankara, s. 209; KARAHANOĞULLARI Onur, (2012), İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), 2. Baskı, Turhan, Ankara, s. 343.

<sup>6</sup> 7 Mayıs 1987 tarih ve 19463 sayılı Resmi Gazete.

<sup>7</sup> KAYA, (2011), s. 96.

aranan koşullara en yakın personel arasından tedviren görevlendirme yapılmakta ve idari görev bu şekilde yürütülmektedir.”<sup>8</sup> ifadesiyle tedviren görevlendirmenin anlamını, asılın yokluğunda kamu hizmetinin asaleten atanacak kişide aranan nitelikleri taşımayan kamu görevlisi eliyle gördürülmesi yöntemi olarak belirlemiştir. Bir başka ifadeyle genel tebliğ idareyi, asılın yokluğunda asılda aranan şartlara en yakın kamu görevlisini tedviren görevlendirmekle yükümlü tutmuştur.<sup>9</sup>

## B. Tedviren Görevlendirmenin Hukuki Dayanağı

Türk hukukunda tedviren görevlendirmenin yasal bir dayanağı yoktur.<sup>10</sup> Ne devlet memurlarına uygulanacak genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ne de Devlet Memurları Kanunu’nun kapsamı dışında kalan diğer kamu görevlilerinin kendi özel kanunlarında tedviren görevlendirme şeklinde bir görevlendirme usulü bulunmaktadır. Tedviren görevlendirme usulünün dayanağı 1987 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığınca çıkarılan 99 seri nolu, Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğidir.<sup>11</sup> Bu tebliğin 1’inci maddesinde bir görevin vekaleten yürütülmesi halinde, bu görevi vekaleten yürütecek olanların asıl memurda aranan şartlara sahip olmaları gerektiği belirtilmiş ardından 2’nci maddeyle asılda aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, o görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asılda aranan niteliklere en yakın personel tarafından tedviren gördürülebileceği belirtilmiştir.

Esasen bu tebliğin düzenleniş amacı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda vekaleten atama durumunda vekilde aranacak şartlar bakımından herhangi bir düzenlemenin olmamasıdır. Asaleten atanacakların sağlamaları gereken şartların vekaleten atanacaklarda da aranıp

<sup>8</sup> D.5.D., E.2001/1374, K.2004/5356, K.T.14.12.2004; aynı yönde D.11.D., E.2007/3769, K.2007/8, K.T.10.1.2007, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>, (05.12.2017).

<sup>9</sup> KAYA, (2011), s. 98.

<sup>10</sup> KARAHANOĞULLARI, (2012), s. 132; YILDIRIM, (2008), s. 158; AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, (2017), s. 209.

<sup>11</sup> 7 Mayıs 1987 tarih ve 19463 sayılı Resmi Gazete.

aranmayacağı hususunun uygulamada yarattığı problem neticesinde Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından sözkonusu düzenleyici işlem tesis edilmiştir.<sup>12</sup>

Gerçekten de 1965 yılında yürürlüğe giren Devlet Memurları Kanunu'nun ilk şeklinde, tedviren görevlendirmeye ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmadığı, tedviren görevlendirme kavramına yer verilmediği gibi, asıla vekalet edecek memurda aranacak nitelikler bakımından da bir hüküm getirilmemiştir. Kanunun vekalet görevine ilişkin 86'ncı maddesinin ilk fıkrası, "*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.*" şeklindeydi ve kanun vekilde bulunması gereken niteliklere ilişkin başkaca bir düzenleme içermiyordu.<sup>13</sup> Vekilde, asaleten atanacakların sağlanması gereken şartların aranıp aranmayacağı sorusuna cevap vermiyordu.

Bu durum vekalet görevine ilişkin olarak idarenin farklı uygulamalara gitmesi sonucunu doğurunca, vekalet kurumunda standart bir uygulama sağlama amacıyla Maliye ve Gümrük Bakanlığınca 99 seri nolu tebliğden önce, 19 Ekim 1978 tarihinde 52 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği hazırlanarak yürürlüğe konmuştur.<sup>14</sup> Tebliğde vekil olarak atanacakların asılda aranan koşullara sahip olmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ve bu kuralın dayanağı olarak Danıştay 3'ncü Dairesinin 2.11.1977 tarih ve E. 77/1117, K. 77/1035 sayılı kararı gösterilmiştir.<sup>15</sup> Zira bu kararda asılda aranan şartların

<sup>12</sup> KAZANCI Ahmet Koray, (2007), 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Çerçevesinde Vekalet Müessesesi, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Personel Mevzuatı Dairesi (I), Ankara, 2007, s. 6.

<sup>13</sup> Devlet Memurları Kanunu'nun 175'inci maddesinin 2'nci fıkrasında 2001 yılında yapılan değişiklikle "*Ancak, kurum içinden veya diğer kurumlardan vekalet edenlere vekalet aylığı ödenebilmesi için, vekilin asılda aranan şartları taşıması zorunludur.*" kuralı getirilmiştir. Bu kural "Tevdiren Görevlendirmenin Kanunilik İlkesine Uygunluğu" başlığı altında inceleyeceğimiz üzere, bir kadroya vekaleten görevlendirilen personelin, asılda bulunması gereken görev koşullarını taşımasının gerekip gerekmediği hususunda bize yol göstermektedir.

<sup>14</sup> KAZANCI, (2007), s. 6.

<sup>15</sup> Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No 52): Bakanlığımıza yapılan başvurularda, bir görevin vekaleten yürütülmesi halinde vekilde aranılacak koşullar

vekilde de aranacağı ifade edilmiştir. Bakanlığın 1987 yılında çıkarttığı 99 seri nolu genel tebliğin 1. maddesinde bu kural aynen tekrarlanmıştır.<sup>16</sup> 99 seri nolu tebliğin 52 nolu tebliğden farkı ise, o zamana kadar ne yasa ne de düzenleyici bir idari işlem ile tanımlanmış olan tedviren görevlendirme usulünü getirmiş olmasıdır.<sup>17</sup>

Yasal dayanağı olmayan, idarenin 99 seri nolu genel tebliğ ile anlamını ve kapsamını belirlediği tedviren görevlendirme kavramına son yıllarda başka

---

ile bu kişilere ne şekilde yan ödeme verileceği konularında duraksamalara düşünüldüğü belirtilerek görüş istenilmektedir. Vekalet Görevini Yürüteceklerde Bulunacak Koşullar: Bilindiği gibi «Vekalet görevi ve aylık verilmesinin şartları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesi ile düzenlenmiştir. Öte yandan Başbakanlık Özlük ve Yazı İşleri Genel Müdürlüğü'nün 27.1.1977 tarih ve 383-00501 sayılı yazılarında ise, Danıştay 3 ncü Dairesinin 2.11.1977 tarih ve E. 77/1117, K. 77/1035 sayılı kararı kaynak gösterilerek, bir görevin vekaleten yürütülmesi halinde, görevin gerekleri ve nitelikleri değişmeyeceğinden bu görevi vekaleten yürütecek olanların asil memurun tüm yetkilerini taşımasının geneliliği ve hizmetin yürütülebilmesi için vekil olarak atanacakların asilde aranan koşullara sahip olmasının zorunlu bulunduğu belirtilmektedir. Bu itibarla, 657 sayılı Yasanın 86'ncı maddesine göre yapılacak vekil atamalarında, anılan Danıştay kararına uygun olarak, vekaleten atanacak memurların, eğitim durumları ve hizmet süreleri yönünden atanacakları derecenin zorunlu kıldığı koşullara sahip olmaları gerekmektedir. Bir başka deyişle memurlar, öğrenim durumları ve hizmet sürelerine göre atanabilecekleri kadronun üstünde bir kadroya vekalet ettirilemezler. Örneğin 1 nci derecede kadrolu göreve vekalet edecek bir memurun, eğitim durumu ve hizmet süresi yönünden bu derece için öngörülen genel koşullara veya 68 nci maddenin (B) bendin de öngörülen özel koşullara sahip olması gerekmektedir. (...)

<sup>16</sup> Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No 99): Çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından gelen yazılarda, boş bulunan kadrolara vekaleten atanacaklarda, o göreve asaleten atanacakların haiz olmaları gereken şartların aranıp aranmayacağı konusundaki Bakanlığımız görüşünün bildirilmesi istenilmektedir. 1 - Bir görevin vekaleten yürütülmesi halinde görevin gerekleri ve nitelikleri değişmeyeceğinden bu görevi vekaleten yürütecek olanların asil memurda aranan şartlara sahip olmaları gerekmektedir. (...)

<sup>17</sup> Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No 99): (...) 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.

bazı düzenleyici idari işlemlerde de yer verilmektedir. Örneğin 2009 yılında yürürlüğe giren Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin<sup>18</sup> 43/1 fıkrasında<sup>19</sup> “Başkanlıkta yönetim kademesinde görev yapmakta iken görevlerinden geçici olarak ayrılanların yerlerine veya münhal pozisyonlara atamaya yetkili merci tarafından vekâleten atama veya tedviren görevlendirme yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.<sup>20</sup> Aynı şekilde idarenin daha pek çok düzenleyici işlemünde tedviren görevlendirme şeklinde bir usulden bahsedilmektedir.<sup>21</sup>

## II. KANUNİLİK İLKESİ VE TEDVİREN GÖREVLENDİRME USULÜ

### A. İdare Hukukunda Kanunilik İlkesi

Kanuni idare/idarenin kanuniliği kavramı, kanuniliğin idare hukuku disiplinine özgü karşılığını ve bu kavram ile ifade edilen ilke de idare hukukunda geçerli olan en temel prensiplerden birini oluşturmaktadır.<sup>22</sup>

Kanunî idare ilkesi, pozitif bir idare hukuku ilkesidir. Bizzat Anayasa koyucu tarafından öngörülmüştür. 1982 Anayasasının 123’üncü maddesinin 1’inci fıkrasında “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>18</sup> 24.07.2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazete.

<sup>19</sup> 01.06.2011 tarih ve 27951 sayılı Resmi Gazete, m.15.

<sup>20</sup> KAYA, (2011), s. 96.

<sup>21</sup> Maliye Bakanlığı, 159 seri nolu Genel Tebliğ, 17.03.2005 tarih ve 25758 sayılı Resmi Gazete; Maliye Bakanlığı, 157 seri nolu Genel Tebliğ, 27.06.2004 tarih ve 25505 sayılı Resmi Gazete; Maliye Bakanlığı, 161 seri nolu Genel Tebliğ, 01.01.2012 tarih ve 28160 sayılı Resmi Gazete; Maliye Bakanlığı, 160 seri nolu Genel Tebliğ, 11.05.2006 tarih ve 26165 sayılı Resmi Gazete; Maliye Bakanlığı, 146 seri nolu Genel Tebliğ, 09.05.1997 tarih ve 22984 sayılı Resmi Gazete; Kamu İç Denetim Genel Tebliği, 10.04.2013 tarih ve 28623 sayılı Resmi Gazete; Gelir İdaresi Başkanlığı Gelir Uzmanlığı Yönetmeliği, 26.12.2009 tarih ve 27444 sayılı Resmi Gazete; Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Esas ve Usuller, 17.02.2012 tarih ve 28207 sayılı Resmi Gazete.

<sup>22</sup> AKBULUT Emre, (2013), Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, Beta, İstanbul, s. 57.

İdarenin kanuniliği ilkesi en genel anlamıyla, idarenin teşkilatına ve faaliyetlerine kanunun hakim olması demektir.<sup>23</sup> Daha açık bir ifadeyle, kanuni idare, idarenin eylem ve işlemlerinin kanuna aykırı olmaması, idarenin yürürlükteki kanunlara hukukun genel ilkelerine saygılı olması ve idarenin yasama organı tarafından önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunmaması, hem teşkilat hem de faaliyet olarak kanuna dayanmak zorunda olması anlamına gelir. Esasında bu ilke yasama organının idare karşısında üstünlüğünün ifadesidir.<sup>24</sup> İdarenin faaliyetlerini kendi keyfi kararlarına göre değil, önceden yasama organınca kabul edilmiş normlara dayanarak ve bu normların çizdiği sınırlar içinde yerine getirmesini anlatır.

Kanuni idare ilkesinin kanuna uygun hareket etme (intra legem) ve kanuna dayanma (secundum legem) şeklinde 2 boyutu<sup>25</sup> vardır.<sup>26</sup> Kanun idarenin faaliyette bulunabilmesinin hem şartı hem sınırır.<sup>27</sup>

İdarenin eylem ve işlemlerinin kanuna saygı ilkesi çerçevesinde, kanunun çizdiği sınırlar içinde yürütüleceği ve kanuna aykırı olamayacağı kuralı, kısaca intra legem kuralı, 1982 Anayasasının 8'inci maddesinde "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." şeklinde anayasal bir emir olarak düzenlenmiştir. Anlaşılacağı üzere, kanuni idare ilkesinin intra legem boyutu, idarenin kanunla yasaklanmadığı sürece serbest olduğunu anlatmakta bir başka deyişle idareyi özel hukuk kişileri ile aynı

<sup>23</sup> GÜNDAY Metin, (2013), İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 43; AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, (2017), s. 150.

<sup>24</sup> ALTINDAĞ Halil, (2016), İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi, Oniki Levha, İstanbul, s. 32.

<sup>25</sup> Günday, kanuni idare ilkesinin, kanuna saygı, kanuni dayanak ve idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetkinin yasama organında olduğu şeklinde 3 boyutu olduğunu savunmaktadır. GÜNDAY, (2013), s. 43.

<sup>26</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, (2017), s. 150; AKBULUT, (2013), s. 57; GÖZLER, (2009), s. 136; ATAY Ender Ethem, (2012), İdare Hukuku, 3. Baskı, Turhan, Ankara, s. 170.

<sup>27</sup> GÖZLER, (2009), s. 136.

hukuki yükümlülük altına, hukuka riayet etme yükümlülüğü altına sokmaktadır.<sup>28</sup>

İdarenin kanun karşısındaki konumunu özel hukuk kişilerinden farklılaştıran husus, idarenin kanuna dayanma yükümlülüğüdür. Kanuni idare ilkesi idareyi, yalnızca kanunların emrettiği sınırlar içinde kalmaya sevk etmekle yetinmez; aynı zamanda ve ondan önce, idarenin bir kanuna dayanmasını zorunlu kılar.<sup>29</sup> Bu, ilkenin secundum legem boyutudur. İdare yasama organı tarafından önceden düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunamaz. Kanun olmayan yerde idare de yoktur.<sup>30</sup> Türk hukukunda idare, kanunla düzenlenmemiş bir konuyu ilk elden düzenleyemez.<sup>31</sup> İdarenin

<sup>28</sup> ALTINDAĞ, (2016), s. 33.

<sup>29</sup> ALTINDAĞ, (2016), s. 36.

<sup>30</sup> GÖZLER, (2009), s. 136; “Kanun olmayan yerde, yürütme de yoktur” GÜNEŞ Turan, (1965), Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayınları, Ankara, s. 41; “Yasanın olmadığı yerde idare yoktur, varsa da hukuka aykırıdır, hukuk dışı bir olgu, kaba bir güçtür.” KARAHAÑOĞULLARI, (2012), s. 51; AYANOĞLU Taner, (2007), “Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi Ve Tapdk Örneği”, İÜHFİM, C.LXV, S.1, s. 39-84, s. 64.

<sup>31</sup> Mevcut Türk hukuk sisteminde idarenin kanunla düzenlenmemiş bir konuyu ilk elden düzenleyemeyeceği kuralının 2 istisnası mevcuttur. Birincisi Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararname ile düzenlenmesi, ikincisi ise Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleridir. Fakat 16.04.2017 tarihinde yapılan zorunlu halkoylamasına sonucu kabul edilen anayasa değişiklikleri (21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun) ile Cumhurbaşkanı kararnamelerinin konu alanı genişletilerek yürütme organına asli/ilk elden düzenleme yetkisi verilmiştir. Söz konusu değişiklikler 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 18. Maddesine göre; “birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte” yürürlüğe girecektir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ARDIÇOĞLU Artuk, (2017), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, ss. 19-51.

düzenleme yetkisi kanundan kaynaklanan, kanunu izleyen yani secundum legem bir yetkidir.<sup>32</sup> Sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir.<sup>33</sup>

Özetle, idare yalnızca kanunun verdiği yetkiye dayanarak ve sadece kanunla yetkilendirildiği alanlarda faaliyette bulunabilir.<sup>34</sup> Aksi halde hukukun çizdiği sınırların dışına çıkmış, kanunilik ilkesine aykırı davranmış olacaktır.

#### B. Tedviren Görevlendirmenin Kanunilik İlkesine Uygunluğu

Tedviren görevlendirme uygulamanın bir buluşudur<sup>35</sup> ve daha önce de ifade ettiğimiz gibi yasal bir dayanağı yoktur.<sup>36</sup> Ne Devlet Memurları Kanunu'nda ne de başka bir yasada tedviren görevlendirmenin anlamına ve kapsamına ilişkin bir hüküm vardır. Tedviren görevlendirmenin ne anlama geldiği düzenleyici bir idari işlemle ilk elden idare tarafından belirlenmiştir. Yasal dayanağı bulunmayan bir görevlendirme usulünün genel tebliğe dayanılarak uygulanması kanuni idare ilkesine aykırıdır.

Tedviren görevlendirmenin yasal olmadığına ve bu usul kullanılarak kamu görevlisi çalıştırılmayacağına ilişkin Danıştay'ın istişari görüşü de bulunmaktadır.<sup>37</sup> Şöyle ki, Danıştay 1. Dairesi, Başbakanlık Müşaviri kadrosunda bulunan bir kişinin Başbakanlığa bağlı Denizcilik Müsteşar Yardımcılığı görevini tedviren yürütüp yürütemeyeceğine ilişkin soruya, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "tedvir ile görevlendirme" adı altında bir istihdam şekli yer almadığını, bu durumda boş bulunan müsteşar yardımcılığı görevine ancak Kanunda öngörülen nitelik ve koşulları taşıyanların asaleten ya da vekaleten atanabileceği şeklinde cevap vermiştir.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> GÖZLER, (2009), s. 136.

<sup>33</sup> AYANOĞLU, (2007), s. 58.

<sup>34</sup> ALTINDAĞ, (2016), s. 36.

<sup>35</sup> YILDIRIM, (2008), s. 158

<sup>36</sup> KARAHANOGULLARI, (2012), s. 132; YILDIRIM, (2008), s. 158; AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, (2017), s. 209.

<sup>37</sup> KARAHANOGULLARI, (2012), s. 132.

<sup>38</sup> D.1.D., E.1993/258, K.1993/240, K.T.25.11.1993; tedviren görevlendirmenin yasal dayanağı olmadığı yönünde, D.2.D., E.2008/1382, K.2010/4958, K.T.20.12.2010;

Doktrinde tedviren görevlendirmenin kanunilik ilkesine aykırı olup olmadığı incelenirken iki farklı çıkış noktasından hareket edilmektedir. Çoğunluğu oluşturan yazarlara göre<sup>39</sup>, tedviren görevlendirme kanuni idare ilkesine aykırıdır çünkü bir kadroya asaleten atanacakların sağlanması gereken şartların vekilde de aranması gerekir. Devlet Memurları Kanunu'nda vekalet kurumu haricinde tedviren görevlendirme adı altında bir usul düzenlenmemesine rağmen, asılda aranan nitelikleri taşıma zorunluluğu aranmadan "tedviren görevlendirme" yapılması kanuni idare ilkesine aykırıdır. Danıştay da konuya ilişkin kararlarında genellikle, "asılda aranacak şartların vekilde de bulunması(nın) hizmetin yürütülebilmesi için zorunlu" olduğu yönünde hüküm tesis etmektedir.<sup>40</sup>

Gözler'in savunduğu aksi görüşe göre ise, vekilde asılda aranan görev niteliklerinin bulunması gerekmez. Kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi gereği vekilin, asılın taşınması gereken şartları sağlama zorunluluğu yoktur.<sup>41</sup> Gözler, kamu görevlisinin bir makama asaleten ya da vekaleten atanacağı kabul eder ve idari uygulamada yer alan tedviren atama denen usulü reddeder fakat, "geçici bir süre için yapılmış ise tedviren atamayı vekaleten atama, yok eğer aylar, hatta yıllar süren bir dönem için yapılmış ise asaleten atama olarak kabul etmek gerekir" der.<sup>42</sup> Danıştay'ın da, nadir de olsa, idareler tarafından

---

D.2.D., E.2008/2083, K.2010/4219, K.T.05.11.2010; D.2.D., E.2008/2092, K.2010/4647, K.T.3.12.2010, <https://www.kanunum.com/> (06.12.2017).

<sup>39</sup> KARAHANOGULLARI, (2012), s. 342, GİRİTLİ İsmet, BİLGİN Pertev, AKGÜNER Tayfun, BERK Kahraman, (2013), İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, s. 725, YILDIRIM, (2008), s. 155.

<sup>40</sup> D.3.D., E.1977/1117, K.1977/1035, K.T.2.11.1977; D.11.D., E.2001/481, K.2003/5610, K.T.22.12.2003; D.5.D., E.2003/868, K.2003/3533, K.T.17.09.2003; D.5.D., E.1998/1661, K.2001/4441, K.T.22.11.2001; D.5.D., E.2004/5066, K.2006/751, K.T.27.02.2006; D.11.D., E.2004/3769, K.2007/8, K.T.10.01.2007; D.11.D., E.2000/9798, K.2003/1654, K.T.10.05.2003, <https://www.kanunum.com/> (06.12.2017).

<sup>41</sup> GÖZLER, (2009), s. 786.

<sup>42</sup> GÖZLER, (2009), s. 785.

yapılan tedviren görevlendirmeleri “*filen yürütülen vekalet görevi*” saydığı kararları bulunmaktadır.<sup>43</sup>

Doktrindeki ve Danıştay kararları arasındaki bu farklılık, tedviren görevlendirmenin kanuni idare ilkesine aykırılığını detaylandırırken öncelikle vekaleten atanma koşulları - asaleten atanma koşulları tartışmasının yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Soruna ilişkin ilk olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na bakmak gerekmektedir. Devlet Memurları Kanunu’nun vekaleti düzenleyen 86’ncı maddesinde vekilin aslında aranan nitelikleri taşımasının gerekip gerekmediğine ilişkin doğrudan bir düzenleme yer almamaktadır.<sup>44</sup> Fakat

<sup>43</sup> “*yasal düzenlemelerle tedviren görevlendirme adı altında bir görevlendirme şekli kabul edilmediğine göre bu görevlendirmenin vekalet olarak kabulü gerekir.*” D.8.D., E.1997/59, K.1999/6401, K.T.18.11.1999; aynı yönde D.11.D., E.2001/481, K.2003/5610, K.T.22.12.2003; D.11.D., E.2000/9798, K.2003/1654, K.T.10.4.2003, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>, (07.12.2017).

<sup>44</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Vekalet görevi ve aylık verilmesinin şartları: Madde 86 – (Değişik: 30/5/1974 - KHK/12; değiştirilerek kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.) 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.

Bir görevin memurlar eliyle vekaleten yürütülmesi halinde aylıksız vekalet asıldır.

Ancak, ilkokul öğretmenliği (Yaz tatili hariç), tabiplik, diş tabipliği, eczacılık, köy ve beldelerdeki 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 ayrılmalar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekalet 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 vekalet 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 vekalet aylığı verilmek suretiyle atanabilirler.

Yukarıda sayılan haller dışında, boş kadrolara ait görevler lüzum görüldüğü takdirde memurlara ücretsiz olarak vekaleten gördürülebilir.

86'ncı madde, aynı kanunun vekalet, ikinci görev aylık ve ücretleri ile diğer ödemeler başlıklı 175'inci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan “Ancak, kurum içinden veya diğer kurumlardan vekalet edenlere vekalet aylığı ödenebilmesi için, vekilin asilde aranan şartları taşıması zorunludur.”<sup>45</sup> hükmüyle birlikte okunduğunda, asılda aranan şartları taşımayan memurların da vekaleten atanabileceği sonucuna varılabilir. Çünkü kanun vekilin asılda aranan şartları taşıma zorunluluğunu, vekaleten atanabilmesi için değil, vekalet aylığı ödenebilmesi için ön koşul olarak belirlemiştir. Kanunun bu sistematik yorumundan, vekilin asılda bulunması gereken özellikleri taşımasının gerekmediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu demektir ki, tedviren görevlendirme usulünün kanuni idare ilkesine aykırılık iddiası “bir kadroya asaleten atanacakların sahip olması gereken nitelikler vekilde de bulunmalı” tezine dayandırılmaz. Ancak vekilde asılda aranan niteliklerin aranmayacak olması, *Gözler*'in savunduğunun aksine tedviren görevlendirmeyi vekaleten atama olarak kabul etme ve hukuka uygun bulma gerekçesi de olamaz. Zira idare hukukunda yetkiler verilmiş yetkililerdir. Özel hukukta ehliyetli olmak ilke iken kamu hukukunda yetkisizlik asıl, yetkili olmak istisnadır. İdare hukukunda yetki yasalarla tanınmış karar alma gücüdür.<sup>46</sup> İdare yorum yoluyla yetki yaratamaz, var olan yetkisini genişletemez. İdare yasadaki kurallara yeni kurallar ekleyemez. İdarenin kendi kendini yetkilendirmesi yasallık ilkesini devre dışı bırakması anlamına gelir.

Tedviren görevlendirme konusunda da idare, yasada öngörülme, hukuki bir terim olarak dahi yer almayan bir usulü, tedviren görevlendirme

---

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

(Ek fıkra: 12/7/2013-6495/8 md.) 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.

<sup>45</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, madde 175/2 (Ek : 4/7/2001 - KHK- 631/5 md.) Ancak, kurum içinden veya diğer kurumlardan vekalet edenlere vekalet aylığı ödenebilmesi için, vekilin asilde aranan şartları taşıması zorunludur.

<sup>46</sup> KARAHANOGULLARI, (2012), s. 327.

usulünü kendi düzenleyici işlemiyle getirerek yasallık ilkesini devre dışı bırakmıştır. Kanunda tedviren görevlendirme şeklinde bir usul öngörülmemiştir. Dolayısıyla idarenin tedviren görevlendirme diye bir yetkisi yoktur. İdarenin kendi icadı olan tedviren görevlendirme usulü, yorum yoluyla vekaleten atama yetkisine dönüştürülemez.

İdarenin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayanarak, herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir kadroya asılda aranan koşullara sahip olmayan bir memuru vekil olarak atama yetkisi vardır. Fakat bu yetkisini, adsız düzenleyici işlemiyle vekaletten ayrı bir kurummuş gibi sunduğu, idari ve mali sonuçları belirsiz, uygulamada özellikle görevlendirilen kamu görevlisine herhangi bir ücret ödenip ödenmeyeceği noktasında bir çok sorun yaratan<sup>47</sup> tedviren görevlendirme usulü adı altında kullanamaz.

Aynı şekilde idare, düzenleyici idari işlem ile görevi vekaleten yürütecek olanların asıl memurda aranan şartlara sahip olmaları gerektiği şeklinde bir kural koyarak, kanundaki vekaleten atamaya ilişkin kuralın uygulama alanını daraltamaz. Başka bir ifadeyle, ilgili kanunda vekilin nitelikleri bakımından bir sınırlama getirilmemiş ve buna ilişkin bir sınırlama yapma yetkisi idareye verilmemişken idarenin tesis ettiği genel tebliğ ile vekalet kurumunu sınırlandırması kanuni idare ilkesine aykırılık teşkil eder.

Kanaatimizce tedviren görevlendirmenin kanuni idare ilkesine aykırılığının nedeni Devlet Memurları Kanunu'nda yer almayan bir görevlendirme usulünün idare tarafından adsız düzenleyici işlemle getirilmesinden ziyade, kanundaki vekaletle ilişkin hükümlerin uygulama alanının daraltılmasıdır. Zira idare kendi düzenleyici işlemiyle asılda aranan şartları vekilde de arayarak vekalet kurumunun varlık nedenine aykırı hareket etmiştir.

Esasında şu da söylenebilir; vekalet kurumu yetki kurallarının istisnalarından<sup>48</sup> biridir ve vekaleten atama yetkisi, kamu hizmetlerinin

<sup>47</sup> Türk idare hukukunda tedviren görevlendirmenin idari ve mali sonuçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. KAYA, (2011), s. 98-103.

<sup>48</sup> Yetki kurallarının istisnaları; cari işlerin yürütülmesi, yetkilerin paralelliği ilkesi, fiilî memur teorisi, vekalet ve yetki devridir. GÖZLER, (2009), s.750.

devamlılığı ilkesi gereği, kanunda öngörülme bile vardır. Danıştay'ın da görüşü bu yöndedir; yasalarla öngörülmemiş olsa bile görevinden ayrılan kişinin yerine atamaya yetkili üstün vekil atayabileceğini kabul etmektedir.<sup>49</sup> Dolayısıyla ilk bakışta vekalet kurumu için secundum legem ilkesi aranmaz denilebilir.

Gerçekten de vekalet kurumunun temelinde kamu hizmetinin devamlılığı ilkesinin yattığına şüphe yoktur. Fakat vekilde, asılda aranan niteliklerin aranmaması kamu hizmetinin devamlılığı ilkesinin zorunlu bir unsuru ya da vekalet kurumunun doğal bir sonucu değildir. Vekalet kurumu, kamu hizmetinin devamlılığı ilkesinden kaynaklansa da Türk Hukukunda yasal bir dayanağa sahiptir. Bir idare hukuku ilkesi, kanunda düzenlenmişse artık o ilkeyi kanunun çizdiği sınırlar içinde okumamız gerekmektedir.

Kuşkusuz idare hukuku içtihadi bir hukuk dalıdır. İdare hukukunun genel prensibi içtihadi bir hukuk dalı olmasıdır. Ancak içtihadi ilkelerin aksi kanunla öngörülebilir. İçtihadi ilkeler normlar hiyerarşisinde kanun altı değerdedir. Böylesi bir durumda idare hukuku ilke, kavram ve teorileri kanunda düzenlendiği şekilde uygulanmalıdır. Kanuna karşı yetki türetilemez. Kanuni idare ilkesi bu tutumu gerektirir.

Bu demektir ki, Devlet Memurları Kanunu'nda vekalet kurumu ne şekilde düzenlediyse idare de o şekilde uygulamak zorundadır. Kendi yetkisini türeterek, tedviren görevlendirme - vekaleten görevlendirme gibi bir ayrıma

<sup>49</sup> DİDDGK, E.1997/137, K.1997/444, K.T.3.10.1997, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>, (06.12.2017). Karara konu olay kısaca şu şekildedir: Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede, genel müdürün geçici olarak görevinden ayrıldığı durumlarda genel müdürün yönetim kurulu üyeleri arasından görevlendireceği genel müdür vekilinin yönetim kuruluna başkanlık edeceği yolunda açık bir hüküm yer almakta fakat genel müdür kadrosunun hukuken boşalması halinde asaleten atama yapıncaya kadar genel müdürlüğe kimin vekalet edeceği konusunda herhangi bir kuralın bulunmamaktadır. Buna rağmen Danıştay, kamu iktisadi teşebbüslerinde genel müdürlük kadrosu hukuken boşaldığı durumlarda da, atama teklifinde bulunacak ilgili bakanın, genel müdürün asaleten atanmasına kadar kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi gereği, yönetim kurulu üyeleri arasından birini vekil olarak atayabileceğine karar vermiştir.

giderek vekaleten atama yetkisini daraltamaz. İdare kamu hizmetinin devamlılığı ilkesine dayanarak kendi kendini yetkilendiremez. İdarenin en geniş anlamıyla kamu yararına hareket ediyor olması kanunilik ilkesinden ayrılmaya, kendi yetkisini türetmesine imkan sağlamaz. Zira idarenin yaptıklarının kamunun yararına olması kadar hatta onun öncesinde yasal olup olmaması önemlidir. İdarenin eylem ya da işlemi kamuya ne kadar yararlı olursa olsun yasal dayanağının bulunmaması onu hukuka aykırı kılar.<sup>50</sup>

### Sonuç

Tedviren görevlendirme, idarenin düzenleyici işlemiyle getirilmiş bir kavramdır. Mevzuatta ilk kez 1987 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığınca çıkarılan 99 seri nolu, Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde bu kavrama yer verilmiş, anlamı ve uygulanma alanı bu genel tebliğ ile belirlenmiştir. Son yıllarda idarenin başka bazı düzenleyici işlemlerinde bir görevlendirme usulü olarak kullanılan bu kavram, aslın yokluğunda, kamu hizmetinin asaleten atanacak kişide aranan nitelikleri taşımayan kamu görevlisi eliyle yürütülmesi yöntemi olarak tanımlanabilir.

En genel anlamıyla idarenin teşkilat ve faaliyetlerine kanunun hakim olması, idarenin eylem ve işlemlerinin kanuna aykırı olmaması ve kanuna dayanması anlamına gelen kanuni idare ilkesi ile tedviren görevlendirme usulü bağdaşmaz. Kanuni idare ilkesi uyarınca idare yalnızca kanunun verdiği yetkiye dayanarak ve kanunla yetkilendirildiği alanda faaliyet gösterebilir. Oysa tedviren görevlendirmenin anlamı ve kapsamı bir yasa ile değil, adsız düzenleyici işlemle ilk elden idare tarafından belirlenmiştir. Yasal dayanaktan yoksun bir görevlendirme usulünün idarenin düzenleyici işlemine dayanılarak uygulanması kanuni idare ilkesine aykırıdır.

Fakat tedviren görevlendirmenin kanuni idare ilkesine aykırılığı doktrinde savunulmanın aksine, “bir kadroya asaleten atanacakların sahip olması gereken nitelikler vekilde de bulunmalı” önermesine dayandırılmaz. Zira çalışmada açıklandığı gibi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun vekaleti düzenleyen 86’ncı maddesi ile vekalet, ikinci görev aylığı ve ücretleri

<sup>50</sup> KARAHANOĞULLARI, (2012), s. 51.

ile diğer ödemeler başlıklı 175'inci maddesi birlikte yorumlandığında, vekilin asılda bulunması gereken özellikleri taşımasının gerekmediği sonucuna ulaşılmaktadır. Bununla birlikte kanuni idare ilkesi ve idare hukukunda yetkilerin “verilmiş yetkiler” olması tedviren görevlendirmeyi vekaleten atama olarak kabul edilebilmesinin önünde bir engeldir. İdarenin yetkileri dar yoruma tabi tutulur ve yorum yoluyla genişletilemez. İdarenin kendi düzenleyici işlemiyle hukuk düzenine dahil ettiği, yasada öngörülme, hukuki bir terim olarak dahi yer almayan tedviren görevlendirme usulü yorum yoluyla vekaleten atama yetkisine dönüştürülemez.

İdarenin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kendisine verilen vekaleten atama yetkisi vardır. Bir kadroya asaleten atanan kişinin geçici veya sürekli yokluğunda idare, kanunun çizdiği sınırlar içinde vekaleten atama yetkisini kullanabilir. Ancak bu yetkisini uygulamada kamu görevlisinin mali ve özlük hakları konusunda pek çok sorun yaratan, çok sayıda uyuşmazlığa sebebiyet veren<sup>51</sup> tedviren görevlendirme usulü adı altında kullanamaz. Aynı şekilde idare kendi düzenleyici işlemiyle görevi vekaleten yürütecek olanların asıl memurda aranan şartlara sahip olmaları gerektiği şeklinde bir kural koyarak, kanundaki vekaleten atamaya ilişkin kuralın uygulama alanını daraltamaz. Çünkü idareye vekaleten atama yetkisine ilişkin sınırlayıcı düzenlemeler yapma yetkisi verilmemiştir.

Son olarak belirtmemiz gerekir ki, vekalet kurumunun yetki kurallarının istisnalarından biri olması, kamu hizmetinin devamlılığı ilkesi gereği idarenin vekaleten atama yetkisinin yasalarla öngörülme dahi var olması, Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiş olan vekalet kurumuna aykırı

<sup>51</sup> Tedviren görevlendirilen kamu görevlisinin, Devlet Memurları Kanunu'nda böyle bir görevlendirme şekli yer olmadığı için ek ödemelere (ücret, yan ödeme, tazminat vs.) hak kazanmadığı yönünde bkz., D.11.D., E.2004/3769, K.2007/8, K.T.10.01.2007; DiDDGK, E.2003/736, K.2006/3361, K.T.28.12.2006; D.2.D., E.2008/1382, K.2010/4958, K.T.20.12.2010; D.2.D., E.2008/1999 K.2012/291 K.T.25.1.2012; D.2.D., E.2008/2083, K.2010/4219, K.T.5.11.2010; D.2.D., E.2008/2193, K.2009/274, K.T.27.1.2009; D.2.D., E.2008/4125, K.2009/294, K.T.27.1.2009; D.2.D., E.2008/2092, K.2010/4647, K.T.3.12.2010; aynı yönde Sayıştay kararları için bkz., Sayıştay Temyiz Kurulu, K.T.22.06.2004, KN:27230; K.T.29.03.2005, KN:27749, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>, (06.12.2017).

davranmanın bir gerekçesi olamaz. Bir idare hukuku ilkesi/kavramı kanunla düzenlenmişse, idare tarafından kanunda düzenlediği şekliyle uygulanmak zorundadır. Kanuni idare ilkesi bunu gerektirir.

## KAYNAKLAR

- AKBULUT Emre, (2013), Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, Beta, İstanbul.
- AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, (2017), Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Seçkin, Ankara.
- ALTINDAĞ Halil, (2016), İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi, Oniki Levha, İstanbul.
- ARDIÇOĞLU Artuk, (2017), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, ss. 19-51.
- ATAY Ender Ethem, (2012), İdare Hukuku, 3. Baskı, Turhan, Ankara.
- AYANOĞLU Taner, (2007), “Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi Ve Tapdk Örneği”, İÜHFM, C.LXV, S.1, ss. 39-84.
- DEVELLİOĞLU Ferit, (2013), Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, 30. Baskı, Aydın Kitabevi, Ankara.
- GİRİTLİ İsmet, BİLGİN Pertev, AKGÜNER Tayfun, BERK Kahraman, (2013), İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul.
- GÖZLER Kemal, (2009), İdare Hukuku C.I, 2. Baskı, Ekin, Bursa.
- GÜNDAY Metin, (2013), İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.
- GÜNEŞ Turan, (1965), Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayınları, Ankara.
- KARAHANOĞULLARI Onur, (2012), İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), 2. Baskı, Turhan, Ankara.
- KAYA Cemil, (2011), “İdare Hukukunda Tedviren Görevlendirme”, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 2, ss. 95-103.
- KAZANCI Ahmet Koray, (2007), 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Çerçevesinde Vekalet Müessesesi, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Personel Mevzuatı Dairesi (I), Ankara.
- NİŞANYAN Sevan, (2009), Sözlerin Soyağacı - Çağdaş Türkçenin Etimolojik Sözlüğü, Everest Yayınları, İstanbul.

YILDIRIM Turan, (2008), İdari Yargı, 1.Baskı, Beta, İstanbul.

<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>

<https://www.kanunum.com/>

<http://www.nisanyansozluk.com/>

<http://lugatim.com/>

<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>