

# BAŞBAKANLIĞIN KAMU PERSONEL İŞLEMLERİNE İLİŞKİN SON GENELGELERİNİN HUKUKİ TAHLİLİ

**Çınar Can EVREN\***

## **ÖZET**

*Genelge, idarenin takdir ve düzenleme yetkisine istinaden yaptığı düzenleyici işlemlerin bir çeşididir. İnceleme konusu Genelgeler Başbakanlığa, kamu personeline yönelik önemli yetkiler tanımaktadır. Bu kapsamda, Genelgelerde yer alan idarelerin yapacakları bir kısım atama ve görevlendirmeler durdurulmuş; bir kısmının yapılması ise Başbakanlıktan izin alma şartına bağlamıştır.*

*Son derece önemli yetkileri Başbakanlığa bahşeden düzenleyici işlemlerin hukuka aykırı olmaması, pek çok hukuk kural ve ilkesine uygun yapılmış olmasına bağlıdır. İncelenen Genelgelerin bu şartları taşımaktan uzak olduğu söylenebilir. Örneğin Genelgelerde muğlak ifadelere yer verilmiştir. Dahası Genelgeler, Anayasanın yasama yetkisinin devredilmezliği, temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlandırılması ve kamu personel rejiminin kanunla düzenlenmesi gerekliliğine yönelik kural ve ilkelerini ihlal etmektedir.*

***Anahtar Kelimeler:** Genelge, idarenin düzenleyici işlemleri, kamu personelinin hukuki rejimi*

## **LEGAL ANALYSIS OF RECENT CIRCULARS ENACTED BY PRIME MINISTRY ON TRANSACTIONS CONCERNING CIVIL SERVANTS**

### **ABSTRACT**

*Circular is a variety of regulatory administrative acts issued regarding the administration's discretion and authority to regulate. The circulars that examined in this study are including significant Powers given to the Prime Minister regarding the civil servants. By these Circulars, a number of assignments that are to be made by the administrations are ceased, and some of them are conditioned on permission from the Prime Minister.*

*In order to be lawful, it is crucial for these Circulars to be issued in compliance with the law. However, these circulars do not carry those requirements. Beside of this, a vague language is used in these Circulars. Moreover, some constitutional principles and rules such as inalienability of legislative power and the necessity of the existence of a law in order to restrict fundamental rights and freedoms and to regulate the public personnel regime is violated by these Circulars.*

***Keywords:** Circular, administrative regulatory acts, legal regime of public officer*

---

\* Dr., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Araştırma Görevlisi.

## **I.Genel Olarak**

31.08.2015 tarih ve 29461 sayılı Resmî Gazete’de Başbakanlığın 2015/9 sayılı Genelgesi yayınlanmıştır<sup>1</sup>. Genelgeyle, Genelge kapsamından istisna tutulan bir kısım atamalar hariç her statüdeki personelin görev ve unvan değişikliği niteliğinde olanlar dahil naklen veya açıktan atamaları ikinci bir talimata kadar durdurulmuş; kamu hizmetlerinde aksamaya meydan vermemek için acil ve zorunlu olarak yapılması gereken atamaların ise Başbakanlıktan izin alınarak yapılabileceği belirtilmiştir. Yine Genelgeyle, Genelgeye tabi idarelerde daire başkanı, eşiti ve üstü boş kadrolara vekalet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler ile üyesi olunan uluslararası kuruluşlar ve anlaşmalar gereği katılımın zorunlu olduğu toplantılar hariç tüm yurtdışı geçici görevlendirmeler de Başbakanlıktan izin alma şartına bağlanmıştır. Akabinde 17.09.2015 tarih ve 10481 sayılı Başbakanlığın diğer bir düzenleyici işlemiyle<sup>2</sup>, Genelge kapsamında yapılacak bir kısım atamalara izin verilmiş ve Genelgeye ilişkin çeşitli açıklamalar yapılmıştır<sup>3</sup>.

2015/9 sayılı Genelgeden sonra 02.12.2015 tarihli Mükerrer Resmi Gazete’de Personel İşlemleriyle İlgili 2015/13 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayınlanmış ve 2015/9 sayılı Genelge yürürlükten kaldırılmıştır<sup>4</sup>.

2015/13 sayılı Genelgeyle, genel olarak, Genelge kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının, bazı atama ve görevlendirmelerde Başbakanlıktan izin alması; bazı makamları işgal eden kamu görevlilerine ilişkin bilgileri Başbakanlığa göndermesi zorunluluğu getirilmiştir.

17.02.2016 tarih ve 29627 sayılı Resmî Gazete’de ise Milli Güvenliği Tehdit Eden Örgüt ve Yapılarla İrtibatlı Kamu Çalışanları Hakkında 2016/4 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayınlanmıştır<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> 2015/9 sayılı Genelgeye makalenin sonunda yer verilmiştir.

<sup>2</sup> 2015/9 sayılı Genelgenin usulde paralellik ilkesi uyarınca yine bir Genelgeyle değiştirilmesi gerekirken Başbakanlığın 17.09.2015 tarih ve 10481 sayılı düzenleyici işlemi genelge adıyla yayınlanmamıştır.

<sup>3</sup> 17.09.2015 tarih ve 10481 sayılı Başbakanlık işlemine makalenin sonunda yer verilmiştir. 17.09.2015 tarih ve 10481 sayılı düzenleyici işlemle, Genelgeye istinaden, Başbakanlık tarafından kamu hizmetinde aksamaya meydan vermemek için yapılması gereken acil ve zorunlu atamalar belirlenmiş ve metinde yer alan bu atamalara izin verildiği belirtilmiştir. Yine aynı işlemle il müdürü ve daire başkanı, eşiti ve üstü idari kadrolarda bulunanların başka bir birimde veya yerde 10 iş gününü aşan görevlendirmeleri ile dolu kadroya yapılacak görevlendirmeler için Başbakanlıktan izin alınacağı belirtilmiştir.

<sup>4</sup> 2015/13 sayılı Genelgeye makalenin sonunda yer verilmiştir.

<sup>5</sup> 2016/4 sayılı Genelgeye makalenin sonunda yer verilmiştir.

Son olarak 22.02.2016 tarih ve 29632 sayılı Resmî Gazete’de Başbakanlığın Bazı Genelgelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında 2016/5 sayılı Genelgesi yayınlanmış ve bu Genelgeyle de 2015/13 sayılı Genelge yürürlükten kaldırılmıştır<sup>6</sup>.

Makalenin konusunu, bahse konu Genelgelerle yapılan düzenlemelerin hukuka uygun olup olmadıklarının tahlili oluşturmaktadır. Bu sayede sonraki tarihlerde yapılacak düzenlemelerde aynı hataların tekrarından kaçınılacağı umulmaktadır.

İnceleme, yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte, yönetimin algısını ortaya koymak açısından özellikle 2015/9 ve 2015/13 sayılı Genelgeler üzerinden yapılmıştır. 2016/4 sayılı Genelgenin incelenmemesinin nedeni, bu Genelgenin mevzuatın öngördüğünden farklı bir düzenleme getirmeyip idarelere sadece ne yapmaları gerektiğini hatırlatmaktan ibaret olmasıdır. Nitekim Genelge incelendiğinde, terör örgütleriyle bağı olan personel hakkında ilgili mevzuatı uyarınca adli ve idari işlemlerin acilen yapılmasının istendiği görülmekte olup, bu istek zaten idarelerin yerine getirmesi gereken bir yükümlülüktür<sup>7</sup>.

## II. Genelgeler

İdari emirler olarak da ifade edilen<sup>8</sup> genelgeler idarenin adsız düzenleyici işlemlerinin<sup>9</sup> bir türü olup; başbakan, bakan ya da bir üst yöneticinin emrini veya mevzuatın uygulanışına ilişkin görüşünü belirten işlemlerdir<sup>10</sup>.

Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelikte<sup>11</sup> mevzuat taslaklarının hazırlanmasında uyulacak usul ve esaslar düzenlenmiş olup, bahis konusu Genelgelerin bu hükümlere uygun hazırlandığını söylemek güçtür. Yönetmeliğin 10. maddesi uyarınca genelgenin maddeler hâlinde yazılması

<sup>6</sup> 2016/5 sayılı Genelgeye makalenin sonunda yer verilmiştir.

<sup>7</sup> Bu yükümlülük, başta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’nın disiplin hükümleri olmak üzere diğer personel kanunlarında yer alan disiplin hükümleri ve kamu görevlisinin suçlu bildirmeme suçunu düzenleyen Türk Ceza Kanunu madde 279 hükmünden doğmaktadır.

<sup>8</sup> Em Ali: Kanunların Ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s. 25.

<sup>9</sup> Adsız Düzenleyici işlemler hakkında geniş bilgi için bkz. Atay Şanlı Yeliz: Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, 1. Baskı, TODAİE, Ankara 2011.

<sup>10</sup> **Kamu Yönetimi Sözlüğü**: Editör, Seriyeye Sezen, 2. Baskı, TODAİE, Yayın No. 342, Ankara 2008, s. 89.

<sup>11</sup> RG, Tarih/No: 17.02.2006 / 26083.

zorunlu değilse de, bunlara atıf yapılırken tereddüde yer verilmemesi için gerekli bölümlendirme yapılmalıdır. Oysa Genelgeler incelendiğinde, 2015/9 ve 2016/4 sayılı Genelgelerin sadece paragraflar halinde verildiği ancak paragraflara veya paragrafların altındaki ifadelere rakam ve harf gibi ayırıcı bir belirteç getirilmediği; 2015/13 sayılı Genelgede de cümlelerin paragraflar halinde verildiği; diğerlerinden farklı olarak rakam ve harfler kullanılarak bentler ve altbentler oluşturulduğu ancak paragrafların numaralandırılmamış olması nedeniyle atıf yapmanın zorlaştığını söylemek mümkündür<sup>12</sup>.

#### **A. 2015/13 Sayılı Genelgenin Hukuki Dayanağı Olarak Plan ve Programlar**

2015/9 ve 2015/13 sayılı Genelgelerle, çok sayıda idareye yapacakları çok sayıda atama ve görevlendirmede, 657 sayılı DMK gibi personel kanunlarında bulunmayan Başbakanlıktan izin alma şartı getirilmiştir. Böyle bir şartın Genelgeyle getirilmesi başlı başına bir tartışma konusu olmakla birlikte<sup>13</sup> Genelgelerde Başbakanlığa tanınan bu yetkinin dayanağı da gösterilmemiştir. Bu noktada 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun madde 4’de yer alan hükmün<sup>14</sup> Genelgelere dayanak oluşturacağı ileri sürülebilirse de, bu hüküm sadece başbakanlık ve bakanlıklara yöneliktir. Oysa Genelgelerin kapsamı incelendiğinde sadece bakanlıkların değil kamu kurumlarının da kapsamda olduğu görülmektedir.

2015/9 sayılı Genelgede, Başbakanlığın yetkilerini hangi kanundan aldığı belirsizdir. 2015/13 sayılı Genelgede ise hukuki dayanak kabul edilemeyecek metinlere atıf yapıldığı görülmektedir. 2015/13 sayılı Genelgede “*Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda*” ifadesi yer almakta olup Genelgenin kalkınma planlarını ve programları dayanak aldığı söylenebilir.

Planlama hükümetin amaçlarına ulaşmak için izleyeceği siyaseti ve bu siyasete istinaden kullanacağı araç ve gereçleri belirlemesidir<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Bu zorluk nedeniyle makalede, Genelgelerin ilgili cümleleri metne aktararak, Genelge paragraflarına atıf yapılmadan inceleme yapılmıştır.

<sup>13</sup> Aşağıda bu konu ayrıca incelenecektir.

<sup>14</sup> “*Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir.*”

<sup>15</sup> Aktan Tahir: Kamu İdaresi, Genişletilmiş 2. Basım, 1989, s. 51. Planlama faaliyetleri kalkınma planlarından, imar hukuku kapsamındaki planlara değin geniş sayılabilecek bir alana ilişkindir. Şanlı Denizler: “*Planlama Yetkisinin Analizi*”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 67, S. 3, s. 52.

Planlama araçlarının en önemlilerinden biri olan kalkınma planları, ülkenin sosyo-ekonomik kalkınmasını amaçlayan siyasi belgelerdir<sup>16</sup>. Kalkınma planı veya plan denince akla beş yıllık kalkınma planları gelir<sup>17</sup>.

Genelgede yer alan “program” ifadesinden ne anlaşılması gerektiği ise belirsizdir. Uygulamada orta vadeli program, yıllık program, öncelikli dönüşüm programı, kamu yatırım programı, katılım öncesi ekonomik program gibi program adı altında pek çok düzenleme bulunmaktadır<sup>18</sup>. 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de; orta vadeli programa, kamu yatırım programına, bölgesel programlara, hükümet programlarına ve yıllık programlara yer verilmektedir. Bu noktada programdan, yıllık programın mı; orta vadeli programın mı, katılım öncesi ulusal ekonomik reform programının mı, yatırım programının mı veya bunların tamamının mı kastedildiği anlaşılammaktadır. Hal böyle olmakla birlikte programdan kastedilenin yıllık programlar<sup>19</sup> ve hükümet programları olduğu söylenebilir. Nitekim 641 sayılı KHK’da genellikle kalkınma planları ve yıllık programlardan bahsedilmektedir<sup>20</sup>. Programa hükümet programlarının da dâhil edilmesinin sebebi ise, hükümet programının, Bakanlar Kurulunun ulusal ve uluslararası konulara yaklaşımını ana çizgileriyle anlatan ve uygulamayı hedeflediği temel siyasaları içeren belgeler olmasıdır<sup>21</sup>.

Kalkınma planlarıyla hükümet programları birbirinden ayrı düşünülemez. Kalkınma planlarının iktidarda bulunan ve planı hazırlayan siyasi partinin programından etkilenmesi plan ile program arasındaki paralelliği kuvvetlendirir<sup>22</sup>. Ancak bunlar tamamen aynı şeyler de değildir.

<sup>16</sup> Kerman Uysal – Altan Yakup – Aktel Mehmet: “Dönüşen Devlette Yerelleşme Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinde Bir Analiz” AİD, Y. 2008, C. 41, S. 3, s. 146.

<sup>17</sup> Tan Turgut: Planlamanın Hukuki Düzeni, TODAİE Yay. No. 154, Ankara 1976, s. 97. Ancak kalkınma planlarının yanında eylem planları ve diğer planlar da bulunur. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EylemVeDiğerPlanlar.aspx> , ET. 21.01.2016.

<sup>18</sup> <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/index.aspx> , ET. 21.01.2016.

<sup>19</sup> Yıllık programların kalkınma planının en önemli uygulama aracı olduğu ancak bunların da hukuki niteliklerinin tartışmalı olduğu ifade edilmektedir. Şanlı: s. 51.

<sup>20</sup> Madde 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 22. Ancak 641 sayılı KHK’nın kendi içinde tutarlı olduğunu söylemek güçtür. Örneğin KHK madde 9, 10 ve 26’da “*plan ve programların uygulanması*”ndan; 13’de “*kalkınma planı ve programlar*”dan; 28’de “*plan ve yıllık programlar*”dan bahsedildiği görülmektedir. KHK kapsamında planın kalkınma planından; programın yıllık programdan farklı olup olmadığı, farklıysa bu farkın ne olduğu en azından işin uzmanı olmayan kişilerce anlaşılabilir şekilde kaleme alınmamıştır.

<sup>21</sup> Kamu Yönetimi Sözlüğü: s. 100.

<sup>22</sup> Tan: s. 97.

Plan, hükümet programına nazaran daha kapsamlı, ayrıntılı, ciddi hesap ve rakamlara dayanan öneri ve hedefleri içerir. Ayrıca hükümet işbaşında kaldığı süre içinde yapmayı tasarladıklarını hükümet programı ile meclise sunarken, kalkınma planları uzun dönemli hedef ve stratejilere göre hazırlanır<sup>23</sup>.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, hükümet programı yanında programdan diğer anlaşılması gereken yıllık programlar olup kalkınma planı ile yıllık programlar planlamanın iki temel aracıdır<sup>24</sup>.

2015/13 sayılı Genelgede dayanak olarak plan ve programlara yer verildiğinden bu belgelerin hukuki niteliğinin ne olduğunun tespiti gerekir.

### **B. Plan ve Programların Hukuki Niteliği**

İdarenin düzenleme yetkisi tali bir yetki olduğundan öncesinde kanuni dayanak gerekir<sup>25</sup>. 2015/13 sayılı Genelgede herhangi bir kanun hükmü değil sadece “*Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler*” dayanak alınmış olup bu dayanağın idarelere düzenleyici işlem tesis etme yetkisi bahşedip etmeyeceği belirlenmelidir.

Plan veya programlar; mevcut durumun eleştirel bir tahlilini yapan, gelecekteki gelişmeleri tahmin eden, ulaşılmak istenen hedefleri saptayan, hedefe ulaşmak için gerekli araçları belirleyen, amaca ulaşmak için yapılan çalışmalarını kontrole imkân veren mekanizmalar getiren belgeler şeklinde tanımlanmaktadır<sup>26</sup>.

Plan ve programların normatif düzenlemeler ve bağlayıcı olup olmadıkları, özellikle planlara istinaden tartışma konusu olmuştur. Bu noktada Danıştay ve Anayasa Mahkemesinin kararları olduğu gibi mevzuatta da farklı farklı yorum yapmaya elverişli ifadeler kullanıldığı görülmektedir.

Mevzuat incelendiğinde; örneğin 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname madde 9’da “*Yönetim Kurulu’nun görevleri ve yetkileri aşağıda gösterilmiştir. 1. Kanun, tüzük, yönetmelik, kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde teşebbüsün gelişmesini sağlayacak kararları almak,*” şeklinde bir hüküm yer almakta olup kalkınma

<sup>23</sup> **Tan:** s. 98.

<sup>24</sup> **Tan:** s. 30.

<sup>25</sup> Anayasa madde 8: “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*” ; Anayasa madde 123: “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*”

<sup>26</sup> **Gournay** Bernard: Yönetim Bilimine Giriş, TODAİE Yay No. 122, Çev. İhsan Kuntbay, Ankara 1971, s. 83.

planı ve yıllık programların adsız düzenleyici işlemlerle eşit konumunda kabul edildiği söylenebilir. 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun madde 8’de Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne, “*Bakanlıklarca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararlarına ait tasarıları; Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelemek; Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirmek*” görevi verilmiş olup bu düzenleme ile kanunların hazırlanırken kalkınma plan ve programları<sup>27</sup> ile hükümet programına uygunluk açısından denetleneceği ifade edilmiştir. Yine 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması Ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun madde 3 uyarınca “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları kendilerine havale edilen kanun tasarısı ve teklifleri ile bu tasarı ve teklifler üzerinde verilen değişiklik önermelerini, Kalkınma Planına uygunluk bakımından da incele(yecek) ve uygun bulmadıkları takdirde, reddede*”cek olup bu düzenleme kalkınma planlarına kanun üstü bir güç vermektedir.

Anayasa Mahkemesi eski tarihli bir kararında, “*Beş yıllık plan bir takım kurallar koymakta ve bu kurallar birtakım ödevlerin yerine getirilmesini gerekli kılmaktadır. Ancak bu kuralların özel kesim bakımından henüz bağlayıcı bir niteliği söz konusu olamayacağından, bunların uygulanması yürürlükte bulunan yasaların birtakım kurallarının değiştirilmesi gereğini de ortaya koyabilir. Plan, Yasama Meclislerinden geçmekle birlikte kanun niteliğinde bulunmadığı için herhangi bir kimseye doğrudan doğruya ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur; özellikle özendirici tedbirlerden olarak özel kişi veya kuruluşlara ödünç verilecek paraların gerçekten plan ve program amaçlarına uygun yönlerde kullanılmış olup olmadığının denetlenmesi yolunda özel kişileri bağlayıcı kurallar koyamaz. Planın Meclislerce görüşülüp kabul edilmesine ilişkin kurallardan, bu yön açıkça anlaşılmaktadır*” ifadelerine yer vermekte ve planın kendi başına uygulanabilecek bir yasa kuralı niteliğinde bulunmadığını vurgulamaktadır<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Plan, program kelimelerinin kullanılışındaki özensizlik burada da kendisini göstermektedir. Şöyle ki maddenin yazımından kalkınma planının yanında bir de kalkınma programı varmış izlenimi doğmaktadır.

<sup>28</sup> AyM: 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57.



Danıştay'a göre<sup>29</sup> “Kalkınma planlarında tespit edilen hedeflerin, ilgili alanı düzenleyen mevzuatı oluşturan ilkelerle çelişmemesi gerekir.” Danıştay bir başka kararında da kalkınma planlarında yer alan ifadelerin “öngörü” olduğunu belirtmiştir<sup>30</sup>. Bu öngörüler de, idari işlemle düzenleme yapılmasına dayanak oluşturmaz<sup>31</sup>. Ancak Mahkeme daha eski tarihli bir kararında, bir yönetmelik değişikliğini iptal ederken hukuka aykırılık gerekçeleri arasına, kalkınma planında yer alan hedeflere uygun olmamayı da dahil etmiştir<sup>32</sup>.

Doktrinde kalkınma planlarının kamu kesimi için emredici ve yol gösterici olduğu; özel sektör için özendirici olduğu belirtilmektedir<sup>33</sup>.

Kalkınma planlarının bağlayıcı olduğunu savunanlar buna gerekçe olarak planların meclisin onayına sunulmasını, dayanağını Anayasadan almasını göstermektedir<sup>34</sup>. 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması Ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun madde 1 uyarınca “Kalkınma Planları Devlet Planlama Teşkilatı tarafından kendi Kuruluş ve Görevleri hakkındaki mevzuata göre hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilip, Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandıktan sonra, **Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmak üzere** Başbakanlık tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.” Kalkınma planları kanun veya parlamento

<sup>29</sup> D8D: 12.01.2010, E. 2010/8626, **kazancı, ET.** 10.02.2016.

<sup>30</sup> D8D: 7.2.2006, E. 2005/6384, K. 205/6384, **kazancı, ET.** 10.02.2016.

<sup>31</sup> D8D: 17.7.2003, E. 2003/2504 (YD kararı), **kazancı, ET.** 10.02.2016.

<sup>32</sup> D10D: 30.6.1993, E. 1991/4431, K. 1993/2779, **kazancı, ET.** 10.02.2016.

<sup>33</sup> **Aktan:** s. 57; **Karaer Tacettin:** “Kalkınma Planları Ve İdari Reform”, AİD, Y. 1991, C. 24, S. 2, s. 63. Tan'a göre “Anayasa kalkınma planını ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesinde esas alınacak temel ilkeleri koyan bir belge olarak görmektedir. Yani ekonomik ve sosyal alanda yapılacak düzenlemeler büyük ölçüde kalkınma planından kaynak alacaklardır. Söz konusu düzenlemeler idari işlemlerle yapılacağı gibi kanunla da yapılabilecektir. Dolayısıyla, kanunla yapılacak düzenlemelerde bile esas alınacak kaynağın en azından kanun nitelik ve kuvvetinde olması akla gelir.” **Tan:** s. 100.

<sup>34</sup> Anayasa madde 166: “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir. (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/23 md.) Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.”



kararıyla onaylanabilir. Ancak kalkınma planının kanunla onaylanması, planın kanun haline geldiği anlamına gelmez<sup>35</sup>. Planın kabulünde meclisin onaylama yetkisine sahip olması, hükümetin sosyo-ekonomik politikaları belirleyen metninden meclisi haberdar etmek amaçlıdır. Meclis ise siyasi alanda kanun veya parlamento kararı olmak üzere iki tür işlem tesis edebileceğinden bu onamayı da yine bu araçlardan biri ile yapar. 3067 sayılı Kanun'da kalkınma planlarının kanunla onaylanacağına dair açık bir hüküm bulunmadığı gibi uygulamada da Meclis kalkınma planlarını kanunla onaylamamaktadır<sup>36</sup>.

Planlama işlemlerinin hukuki niteliği konusunda belirsizlik mevcut olup, bu belirsizlik planlama işlemlerinin yargısal denetime konu olup olamayacağı veya diğer düzenleyici işlemlerin denetiminde referans norm olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği sorularını gündeme getirmektedir<sup>37</sup>. Planların gerekli kesinlikten uzak ve kanun yapım tekniğine aykırı (birbirini izleyen maddeler halinde yazılmadıkları için) olmaları ve emir içermemeleri nedeniyle kanunlar gibi uyulması zorunlu normlar olarak değerlendirilemeyecekleri söylenebilir<sup>38</sup>. Yani planların normatifliğinden ziyade planlarda yer alan hedeflerin yerine getirilmesi için gerek yasama ve gerekse yürütmenin çıkaracağı kanun ve düzenleyici işlemlerin normatifliğinden söz edilebilir. Plan ve programlar bu yasama ve yürütme işlemlerine yol gösterici nitelikte siyasi belgeler olarak değerlendirilebilir.

Kalkınma planı ve hükümet programının kamu görevlilerine ilişkin kısımları incelendiğinde adı geçen belgelerin normatif olmadığı görülmektedir. Örneğin 01.07.2006 tarih ve 26215 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013) yayınlanmış olup Planın “*Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi*” başlıklı 51. sayfasında şu ifadeler yer alır: “*Kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamamaktadır. Kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime*

<sup>35</sup> Tan: s. 69.

<sup>36</sup> Örneğin Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 01.07.2013 tarihli 127'nci Birleşiminde onaylanmıştır (Karar No. 1041 Karar Tarihi: 02.07.2013).

<sup>37</sup> Tan Turgut: “*Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi*”, AİD, Y. 1975, C. 8, S. 2, s. 35, (ekonomik idari kararlar).

<sup>38</sup> Bununla birlikte bazı yazarlar planların içeriği konusunda bir ayrıma gitmekte ve bazı ifadelerin normatif güce sahip olduğunu belirtmektedir. Konu hakkındaki görüşler için bkz. Tan: s. 128 vd. Bu görüş sahiplerinden biri olan Onar'a göre kalkınma planlarının salt bir tavsiyeden ibaret olduğu söylenemez. Onar Siddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, I. Cilt, 3. Bası, İstanbul 1966, s. 742 vd, (Cilt II).

*tabi tutulmaması, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmasını engellemektedir. Kamu kesiminde görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliği kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği sorunları göze çarpmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olması kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinmemesine yol açmaktadır<sup>39</sup>. Söz konusu sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde Yapılan çalışma sürdürülmektedir<sup>40</sup>.”*

*Benzer şekilde Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) ’nda da<sup>41</sup> “... kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkânlarının geliştirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, kurumlar arası ve kurumların merkez-taşra örgütleri arasında personel dağılımının dengeli hale getirilmesi, kamu çalışanlarının kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim faaliyetlerine erişiminin artırılarak niteliğinin yükseltilmesi ihtiyacı devam etmektedir<sup>42</sup>. Kamu sektöründe, işe alımdan emekliliğe kadar bütün süreçlerde hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin yükseltilmesi temel amaçtır. Hizmet içi eğitim uygulamalarının yaygınlaştırılması suretiyle kamu personelinin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması, uygun kurumlardan başlanarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturulacaktır. Kamu sektöründe işe alım ve terfi süreci liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirilecek, çalışanların niteliklerine uygun kariyer planlaması yapılacaktır. Kariyer mesleklerde nitelikli insan*

<sup>39</sup> Görüldüğü üzere ilk beş cümle mevcut durumu tespit etmektedir.

<sup>40</sup> Bu cümle ise yapılacakları anlatmaktadır.

<sup>41</sup> 2015/13 sayılı Genelgede, Onuncu Kalkınma Planında yer alan ifadelerle benzer ifadelerle yer verilmiştir: “Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu personelinin; hizmet kalitesini ve verimliliğini yükseltmek, merkez-taşra, kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengeli dağılımını sağlamak, yönetim kadroları hakkında gerekli veri tabanı oluşturmak üzere aşağıdaki tedbirlerin alınması uygun görülmüştür.”

<sup>42</sup> Yine görüldüğü üzere cümle mevcut durumu tespit etmekten ibarettir.

*gücü istihdamı teşvik edilecektir. Kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak ve hizmet, personel, ücret ilişkisi daha sağlıklı hale getirilecektir. Kamu personel sisteminde uygun iş ve kuruluşlardan başlanarak esnek çalışma modeli geliştirilecektir. Kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanı oluşturulacaktır. Hizmet içi eğitim uygulaması, akredite edilmiş program ve kuruluşlar aracılığıyla kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran, uzaktan eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülecektir. Düşük gelirli bölgelerde, çalışmayı özendirerek yasal düzenlemeler yapılacak ve özellikle nitelikli ve tecrübeli kamu personelinin merkez-taşra, kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasındaki dengesiz dağılımı giderilecektir<sup>43</sup>” ifadeleri yer almaktadır<sup>44</sup>.*

Konuya ilişkin olarak Yıllık Program incelendiğinde, 2016 Yılı Programının 172 ve devamı sayfalarında kamu personeline ilişkin olarak tespitlere, hedeflere ve yapılması planlanan işlere yer verildiği görülmektedir<sup>45</sup>. 64. Hükümet Programı incelendiğindeyse Programın 34. sayfasında “Devlet personel rejimimizi etkinleştirecek, kamuda insan gücü planlaması yapacağız. Nispeten geri kalmış yörelerimizde yeterli ve nitelikli personel istihdamına yönelik tedbirler geliştireceğiz” ifadelerine yer verilmiştir<sup>46</sup>.

Görüldüğü üzere kalkınma planlarının ve programların kamu personeline ilişkin kısımlarında ve genelinde, emir ve yaptırım içeren hükümler bulunmamakta; sadece mevcut durum tespit edilmekte, hedefler belirlenmekte ve bu hedeflere ulaşmak için yapılması planlananlar anlatılmaktadır. Bu belirleme karşısında, kalkınma planı ve programların hukuki etkiye sahip olmayan belgeler olarak kabulü gerektiği ve bu belgeler dayanak alınarak düzenleyici işlem tesis edilemeyeceği kanaatindeyiz. Zira idare düzenleyici işlem tesis etmeden önce ona bu yetkiyi veren ve aynı zamanda bu yetkinin sınırlarını da çizen bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyar<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Bu cümleler ise hedefleri ve bu hedefleri gerçekleştirmek için yapılması planlananları anlatmaktadır.

<sup>44</sup> 10. Kalkınma Planı, s. 52 vd, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, ET. 01.12.2016.

<sup>45</sup> [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yayinlar/Attachments/680/2016\\_Program%C4%B1.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yayinlar/Attachments/680/2016_Program%C4%B1.pdf), ET. 01.12.2016.

<sup>46</sup> [http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet\\_programi.pdf](http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet_programi.pdf), ET. 01.12.2016.

<sup>47</sup> Nitekim kalkınma planlarının belirli bir güçte olduğunu savunan müellifler bile onama işlemi bir kanunla yapılmayan kalkınma planının, yürütme organının düzenleme yetkisinin hukuki

### III. Anayasa Hükümleri Karşısında Personel Hukukunun Genelgelerle Düzenlenip Düzenlenemeyeceği Sorunu:

2015/9 ve 2015/13 sayılı Genelgeler, kamu görevlilerine ilişkin olarak, personel kanunlarında yer almayan düzenlemeler getirmiştir.

Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” Yine Anayasa'nın 70. maddesinde de “*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir*” hükmü yer alır. Anayasanın 70. maddesinde düzenlenen kamu hizmetine girme hakkı, temel hak ve hürriyetlerden olup Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca ancak kanunla sınırlandırılabilir.

2015/13 sayılı Genelgede “*657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 92'nci maddesine göre yapacağı atamalarda*”<sup>48</sup> Başbakanlıktan izin alınacağı belirtilmiş olup kamu hizmetine girme hakkıyla alakalı bir konuda Genelgenin ek şartlar getirdiği görülmekte olup bu düzenleme hukuka aykırıdır. Ayrıca Anayasanın 128. maddesi hükmüne<sup>49</sup> rağmen naklen atamalarda Kanunda bulunmayan izin şartının Genelgeyle getirilmesi de yine hukuka aykırıdır. Nitekim Danıştay'a göre Anayasanın 128. maddesi hükmü uyarınca atamalarda

---

dayanağı olarak gösterilmeyeceğini ifade etmektedir. **Tan:** s. 148.

<sup>48</sup> **Memurluktan çekilenlerin yeniden atanmaları: Madde 92** – “(Değişik: 12/5/1982 - 2670/27 md.) İki defadan fazla olmamak üzere memurluktan kendi istekleriyle çekilenlerden veya bu Kanun hükümlerine göre çekilmiş sayılanlardan tekrar memurluğa dönmek isteyenler, ayrıldıkları sınıfta boş kadro bulunmak ve bu sınıfın niteliklerini taşımak şartıyla ayrıldıkları tarihte almakta oldukları aylık derecesine eşit bir derecenin aynı kademesine veya 71 inci madde hükümlerine uyulmak suretiyle diğer bir sınıfta eşit derecedeki kadrolara atanabilirler. (Mülga ikinci fıkrâ: 29/11/1984 - KHK 243/56 md.) 657 sayılı Kanuna tabi olmayan personelden kendi istekleri ile görevinden çekilmiş olanlar, boş kadro bulunmak ve gireceği sınıfın niteliklerini taşımak kaydı ile bu Kanuna tabi kurumlardaki memuriyetlere atanabilirler. Yasama görevinde veya bakan olarak geçirilen her yıl bir kademe ilerlemesi ve her iki yıl bir derece yükselmesine esas olacak şekilde değerlendirilir.”

<sup>49</sup> Anayasanın 128. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenleneceği belirtilmiş olup bu düzenleme kamu görevlilerine yönelik getirilmiş bir güvencedir. Dahası maddenin yazımından ve “*diğer özlük işleri*” şeklindeki ifadeden Anayasa koyucunun kanunilik ilkesine istisna oluşturacak neredeyse hiçbir alan bırakmadığı da görülmektedir. **Akbulut** Emre: Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, Beta Yayınları, İstanbul 2013, s. 143 vd. Memur statüsünün yasalarla düzenlenmesinin nedeni; memurlara güvence sağlamak ve bu görevlilerin siyasi amaçlarla kullanılmalarının önüne geçer **Tutum** Cahit: Türkiye'de Memur Güvenliği, TODİAE Yay. No. 132, Ankara 1972, s. 14; **Serim** Bülent: “Yönetimin Kamu Görevlileriyle İlgili Düzenleme Yetkisi”, Danıştay Dergisi, Y. 1989, S. 72-73, s. 27.

kanuni dayanak gerekir<sup>50</sup> ve genelge ile kamu görevlilerinin atanma usulleri konusunda yeni bir yöntem getirilemez<sup>51</sup>. Ayrıca Danıştay'a göre kanunda öngörülmeleyen bir sınırlamanın genelgeyle getirilmesi de mümkün değildir<sup>52</sup>.

Yasal dayanağı olmadan ve sınırları da yine kanunla çizilmeden idarenin düzenleyici işlem tesis etme yetkisine sahip olmayacağı belirlendikten sonra, konu hakkında bir kısım sorunun da cevaplandırılması gerekir.

İlk olarak kamu personeline ait konuların tamamı kanunda mı düzenlenmelidir; yoksa “genel esaslar” kanunda düzenlendikten sonra, teknik ve teferruatı ilişkin konular tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlere konu olabilir mi<sup>53</sup>? Duran bu soruya, kamu tüzelkişiliğinin kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulabileceği kuralından yola çıkarak cevap vermektedir. Duran'a göre “(1961) Anayasasının 112. maddesinin 3. fıkrası<sup>54</sup> ile derpiş edilen “délégation”un şümul sahası, kamu tüzelkişiliğini kurmaktan ibaret olmayıp “kanunla düzenleme” mefhumu, bir konunun en ince ayırım ve en ufak cüz'ülerine kadar behemehal teşriî tasarruflarda yer almasını istilzam etmez<sup>55</sup>”. Bahse konu Anayasa hükmü, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine istisna getirmiş olmakla birlikte bu istisna tüzelkişiliğin kurulmasından ibaret değildir. Zira kanunun açık iznine

<sup>50</sup> D5D: 22.11.2001, E. 1998/1661, K. 2001/4441, **kazancı, ET.** 13.01.2016.

<sup>51</sup> D5D: 05.03.2004, E. 2000/1616, K. 2004/878, **kazancı, ET.** 13.01.2016.

<sup>52</sup> D5D: 13.02.1991, E. 1989/918, K. 1990/1932, **kazancı, ET.** 13.01.2016. Ancak Danıştay'ın konu hakkında aksi yönde kararları da mevcuttur: “657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, memuriyete girişte aranacak yaş koşulu olarak, sadece “”genel olarak alt sınır”” belirlenmiş olup, idarelerin, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetin özelliklerini dikkate alarak yaş konusunda üst sınır belirlemeleri olanaklı olduğundan ve Yasada bu konuda aksine bir hükme de yer verilmediğinden, anılan Genelge hükmü ile Milli Eğitim Bakanlığına bağlı okul ve kurumlarda rehberlik ve işbaşında yetiştirme, teftiş ve değerlendirme, inceleme ve soruşturma hizmetlerini yürütmek üzere sınavla yukarıda belirtilen Yönetmelik hükmünün tekrarı niteliğinde İlköğretim Müfettişliği Yardımcılığı görevine atanacaklar için yaş sınırı yönünden “”1.1.2000 tarihinde 40 yaşını doldurmamış olmak”” şartının getirilmesinde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık bulunmamaktadır.” D5D: 23.02.2004, E. 2000/3522, K. 2004/576, ayrıca bkz. DİDDK: 20.10.2005, E. 2003/1145, K. 2005/2539, **kazancı, ET.** 18.01.2016.

<sup>53</sup> Duran Lütfi: “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii Ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İÜHF, Y. 1964, C. XXX, S. 3-4, s. 466. Güneş birinci sorunun ikinci soru için bir ön sorun teşkil ettiğini zira ancak birinci soruya olumlu yanıt verildikten sonra bu düzenlemenin sınırlarının ne olacağı sorusunun cevaplanabileceğini belirtmektedir. Güneş Turan: Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayınları, No:191 - 173, Ankara 1965, s. 100.

<sup>54</sup> “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kuru- lur.” Bu hüküm 1982 Anayasasının 123. maddesinde aynen korunmuştur.

<sup>55</sup> Duran: s. 471.

dayanan bir idari tasarrufla kamu tüzelkişiliği kurulması; ancak bu teşkilatın görev, yetki ve personeline ilişkin bütün hükümlerin kanuna bırakılması Duran'ın ifadeleriyle “Anayasanın yürütme organına sadece hükmi şahsiyet izafesi, yani tüzelkişilik yaratma selâhiyeti tanıdığını ve bundan çok daha az önemli olan yapıcı unsurları kurmak yetkisini esirgediğini ve bilâhare yapılacak bu işleri yasama fonksiyonu içinde muhafaza ve TBMM'ne hasr eylediğini tazammun eder ki, mantıkan ve hukuken kabule şayan bir hal sureti değildir<sup>56</sup>”.

İdarenin düzenleme yetkisi sadece Anayasa'da “kanunla düzenlenir” şeklinde belirtilen konularda değil “ancak kanunla sınırlanır” şeklinde yer alan, temel hak ve özgürlüklere ilişkin konularda da geçerlidir. 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasasının yürütmeyi sadece bir görev değil aynı zamanda yetki olarak görmesi; Anayasanın 115<sup>57</sup> ve 124<sup>58</sup>. maddelerinde yer alan hükümler uyarınca kanunların emrettiği işleri belirtmek veya uygulanmasını göstermek için idarenin düzenleyici işlem tesis etmesi gereği ve Danıştay'ın öteden beri kanuna aykırı olmayan, kanunun kapsamını genişletmeyen düzenleyici işlemleri hukuka aykırı bulmaması, “kanunla düzenleneceği” veya “kanunla sınırlanacağı” belirtilen konuların<sup>59</sup> temel (genel) esaslarının kanunla düzenlendikten sonra detay ve teknik hükümlerin düzenleyici işlemlere konu edilmesine imkan vermektedir. Bu durum işin doğası gereği de mevcut bir zorunluluktur. Zira kanunların bütün olasılıkları öngörüp düzenlemesi mümkün olmadığı gibi idare düzenleyici işlemiyle kanunu daha somut hale getirir, kanun maddelerine farklı anlamlar yüklenmesinin ve bu yolla ilgililere farklı işlemler tesis edilmesinin önüne geçer.

Cevaplandırılması gereken bir diğer soru da kanunda yer alması gereken “genel esaslar”ın ne olduğudur. Duran'a göre bu noktada bir ayırım yapılmalıdır: “Temel haklar ve ödevler konusunda kanunların koyacağı genel esasların genişliği ve sınırları ile yürütme ve idare alanında kanunlarla

<sup>56</sup> Duran: s. 471 vd.

<sup>57</sup> “Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir.”

<sup>58</sup> “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.”

<sup>59</sup> Esasen düzenlemeyle sınırlama da net bir şekilde ayrılamayacak olup her düzenleme içinde sınırlama ihtiva edebilir.



tâyin ve tesbit edilecek genel esasların hudut ve şümulü, aynı ölçülere göre olmayacaktır. Birinci halde, “genel esaslar”, ikinci sahadakilere nisbetle, çok daha etraflı ve vâzih olmak gerektiği gibi; şahsî hürriyet, fikir ve ifade hürriyeti, mesken dokunulmazlığı gibi bazı önemli haklar ancak ve münhasıran kanunla düzenlenmeyi zorunlu kılar ve tanzimî tasarruflar bu konulara pek dokunamaz<sup>60</sup>”. Yazar bu açıklamalarında içerik konusuna değinmemiş sadece iki konu hakkında farklı farklı düzenleme yapılması gerektiğini belirtmiştir. Dahası Yazarın bu ifadelerinden net bir görüş ortaya koymadığı da söylenebilir. Zira Duran, “şahsî hürriyet, fikir ve ifade hürriyeti, mesken dokunulmazlığı gibi bazı önemli haklar **ancak ve münhasıran** kanunla düzenlenmeyi zorunlu kılar” dedikten sonra “tanzimî tasarruflar bu konulara **pek dokunamaz**” demektedir. Oysa bir husus ancak ve münhasıran kanunla düzenlenecekse idari işlemlere pek değil hiç konu olmaz<sup>61</sup>.

Genel esaslar<sup>62</sup>, ne olduğu belirlenmesi güç bir kavram olup bu noktada Anayasanın ilgili hükümlerinin lafzı ve amacını esas alarak bir tespit yapmak gerekir. Örneğin kamu personel hukuku için; kamu hizmetine girmek temel haklardanır (mad. 70). Temel hak ve hürriyetler özlerine dokunulmaksızın, yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Yine bu sınırlama, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz (madde 13). Ayrıca kamu görevlileri Anayasa madde 128 hükmü uyarınca çeşitli güvencelere de bağlı kılındıklarından tüm bu hususların göz önünde bulundurulması gerekir.

İdarenin yaptığı düzenlemenin hukuka uygun olup olmadığını ise şüphesiz ki mahkemeler değerlendirecektir<sup>63</sup>. Örneğin Anayasa Mahkemesine göre “Üst Kurul uzmanlarının, uzmanlık alanları, nitelikleri, öğrenim dalları ve düzeyleri, seçilme usulleri, tabi olacakları sınavlar, yeterliliklerinin belirlenmesi ve atamanın nasıl yapılacağını içeren atama usullerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, buna ilişkin düzenlemenin Üst Kurul’un çıkartacağı yönetmeliğe bırakılması” Anayasa’nın 2. ve 128. maddelerine aykırıdır<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> “Memurların Statüsü, Anayasadaki unsurları ve teminatı muhtevi genel bir kanunla veya özel kanunlarla düzenlenmek, tâli noktaları ile teferruatı tüzüklere ve ilgili kuruluşların yönetmeliklerine terkedilmek kabil ve muvafıktır.” Duran: s. 472 vd.

<sup>61</sup> Güneş: s. 105 vd.

<sup>62</sup> Güneş’e göre genel esaslar veya temel olan ve olmayan esaslar şeklinde bir ayrımı hukuki bir kritere bağlamak mümkün değildir. Güneş: s. 134.

<sup>63</sup> Güneş: s. 125.

<sup>64</sup> AyM: 12.06.2008, E. 2004/55, K. 2008/118.



Yine Anayasa Mahkemesine göre<sup>65</sup> “Anayasa’nın 123. maddesinde idarenin bütünlüğü ve yasalığı ilkesi kabul edilmektedir. İdarenin yasalığı ilkesinin bir sonucu olarak Anayasa’nın 128. maddesinde de “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler; memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” denilmektedir. Anayasa’nın 7. maddesindeki “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Bu yetki devredilemez” kuralına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa’nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. İtiraz konusu Yasa’nın 53. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesinde ise, Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince yasayla düzenlenmesi zorunlu olan ilköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve atanmalarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi yönetmelikle bırakılmaktadır. Anayasa’nın 7. maddesi gereğince yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.”

Konu hakkında cevaplandırılacak son soru ise bu düzenlemelerin ne tür bir işlemle yapılması gerektiğidir. Duran’a göre idare kanunlardan kuvvet alarak idare alanını düzenlerken kaideleri, ancak tüzük veya yönetmelikle koyabilir<sup>66</sup>.

Anayasanın 124. maddesi uyarınca başbakanlık, kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Yönetmeliklerin usul şartları ihtiva etmediği için idarenin adsız düzenleyici işlemleriyle aynı hukuki güçte olduğu ve bu nedenle bir düzenlemenin yönetmelik ya da genelgeyle yapılması arasında bir fark olmadığı ileri sürülebilirse de bu görüş, Anayasanın, Başbakanlığın yönetmelik çıkarmasını öngören açık hükmü

<sup>65</sup> AyM: 05.03.2009, E. 2008/3, K. 2009/44.

<sup>66</sup> Duran: s. 491.

karşısında kabul edilmemelidir. Kaldı ki Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik madde 10 uyarınca genelge taslaklarından farklı olarak yönetmeliklerde, genel gerekçe bulunması ve taslakların maddeler halinde yazılması zorunludur. Yine 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun madde 1’de de “*kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan*” yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanacağı düzenlenmiştir. Genelgeyle yönetmelik arasında mevcut bu usul farkları ve Anayasanın açık hükmü karşısında Başbakanlığın düzenlemesini yönetmelik şeklinde yapması gerekir. Ayrıca bir işlemin daha fazla usul hükmüne bağlı kalınarak tesis edilmesi, idareyi işlem yaparken daha fazla düşünmeye ve kararını gözden geçirmeye sevk edecektir.

#### IV. Genelgelerin Kapsamı

2015/9 ve 2015/13 sayılı Genelgelerin kapsamına, yine istisnaları Genelgelerde belirtilenler hariç, tüm kamu kurum ve kuruluşları girmektedir. Genelgeler Başbakanlığa atama ve görevlendirmeler konusunda önemli yetkiler tanırken bir ayırım yapmamış, kimi kamu kurumlarını da kapsamına almıştır<sup>67</sup>.

Öncelikle, Genelgelerde yer alan ve mevzuatta da sıkça kullanılan ancak hukuken karşılığı olup olmadığı tartışmalı olan “*kamu kurum ve kuruluşları*” ifadesi üzerinde durmak gerekir.

Kamu tüzelkişileri yürüttükleri faaliyetlere istinaden kamu idareleri ve kamu kurumları olarak ikiye ayrılır<sup>68</sup>. Bunlardan kamu kurumları Devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliğe sahip olup, belirli hizmetleri yerine getirmek için kurulurlar. Kamu idareleri ise Devlet ve mahalli idarelerden ibaret olup bu idareler birden fazla hizmeti yerine getirmekle görevli kamu tüzelkişileridir<sup>69</sup>.

Kamu kuruluşunun ne olduğu konusunda mevzuatta bir tanım bulunmamasıyla birlikte bu ifadeye yer verildiği görülmektedir<sup>70</sup>. Örneğin

<sup>67</sup> Burada kamu kurumlarının ayrıca vurgulanmasının nedeni kamu kurumlarının kendilerine ait bir tüzel kişiliğe ve kanunların cevaz verdiği ölçüde personel özerkliğine sahip olmasıdır.

<sup>68</sup> **Akyılmaz** Bahtiyar – **Sezginer** Murat – **Kaya** Cemil: Türk İdare Hukuku, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015, s. 241. Doktrinde genel kanı bu yönde olmakla birlikte, kamu tüzelkişilerinin kamu idaresi ve kamu kurumu şeklinde ayrılmasını emreden pozitif bir düzenleme yoktur. **Günday** Metin: İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara 2011, s. 532.

<sup>69</sup> **Akyılmaz/Sezginer/Kaya**: s. 241

<sup>70</sup> Mevzuatımızda Kuruluş adıyla yapılanmaya gidildiği de görülmektedir. Örneğin 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu 3. madde uyarınca Merkezi Kayıt Kuruluşu; “*Sermaye piyasası*

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun madde 10, 11 ve 19/A'da “bakanlık bağı, ilgili ve ilişkili kuruluşları”; 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname madde 2'de “kamu iktisadi kuruluşları” ifadeleri yer almaktadır<sup>71</sup>. Bunlardan kamu tüzelkişiliğine sahip bakanlık bağı kuruluşları ve ilgili kuruluşlar aslında birer kamu kurumudur. Yine 3046 sayılı Kanun madde 19/A'da ilişkili kuruluş ifadesi geçmekle birlikte bunlar da birer kamu kurumudur.

Kamu kuruluşu ifadesi ile kastedilenin; kamu kurumları, kamu idareleri ve bunların birimlerine verilen ortak ad olduğu söylenebilir. Nitekim Devlet Personel Başkanlığı'nın (DPB) internet sitesinde de kamu kurum ve kuruluşları içine; bakanlıklardan mahkemelere, düzenleyici ve denetleyici kurumlardan kamu iktisadi teşebbüslerine, spor federasyonlarından kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ve yerel yönetimlere kadar pek çok farklı hukuki statüde devlet birimi, kamu kurumu, meslek kuruluşu ve kamu idaresi dahil edilmiştir<sup>72</sup>.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere kamu kuruluşu, geniş bir kavramdır. Ancak bu durumda kamu kuruluşu ifadesini kullanmak yeterli olacak kamu kurum ve kuruluşu ifadesi gereksiz kalacaktır. Zira kuruluş zaten kurumu da içinde barındırır<sup>73</sup>. Genelgelere de kapsayıcı olması için “tüm kamu kurum ve kuruluşları” ifadesine yer verildiği söylenebilir.

Genelgelerin kapsamına ilişkin son olarak şu söylenebilir: 2015/13 sayılı Genelge uyarınca Genelge kapsamındaki idarelerin yapacağı bir kısım atama ve görevlendirmede Başbakanlıktan izin almak gerekmektedir. Ancak neden Cumhurbaşkanlığının, Meclisin, Milli İstihbarat Teşkilatının ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa tabi personelin Genelge kapsamı dışında bırakıldığını anlamak zordur. Genelgeyi hazırlayanların bu konuda haklı gerekçeleri varsa bile bu gerekçeler metinden anlaşılmamaktadır.

---

*araçlarının kaydileştirilmesine ilişkin işlemleri gerçekleştirmek, kaydileştirilen bu araçları ve bunlara bağlı hakları, elektronik ortamda, üyeler ve hak sahipleri itibarıyla kayden izlemek, merkezî saklamasını yapmak ve Kurul tarafından sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş bulunan özel hukuk tüzel kişiliğini haiz Merkezî Kayıt Kuruluşu Anonim Şirketini” ifade eder.*

<sup>71</sup> **Gözler** Kemal: “5018 Ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”, AUHFD, Y. 2011, C. 60, S. 4 2011, s. 868.

<sup>72</sup> [http://euygulama.dpb.gov.tr/devletteskilati/kontrollu/Alfabetik\\_kurum.aspx](http://euygulama.dpb.gov.tr/devletteskilati/kontrollu/Alfabetik_kurum.aspx), ET. 13.01.2016.

<sup>73</sup> “kamu kuruluşu ifadesini, yeni bir hukukî kategori anlamında değil, genel bir kavram, kapsayıcı bir kavram olarak anlamak gerekir.” **Gözler** Kemal: İdare Hukuku, Cilt I, 1. Baskı, Bursa 2003, s. 155, (kitap).

Yine örneğin Kamu Denetçiliği Kurumu istisna tutulurken İnsan Hakları Kurumunun; mahalli idareler istisna tutulurken düzenleyici-denetleyici kurumların Genelge kapsamına alınmasının nedenini de anlamak güçtür.

## V. Genelgeler Kapsamında Yapılacak Atamalar

**Atama** (tayin)<sup>74</sup>, bir kişiyi memuriyet statüsüne sokan veya bir memurun görev ve yerinin değişmesi sonucunu doğuran işlemdir. Atama işlemi ilgilinin talebi üzerine tesis edilebileceği gibi idarenin takdirine bağlı olarak da yapılabilir<sup>75</sup>.

Atama; istisnai memurluklara atama (DMK madde 59, 60), alt derecelerden atama, idari görevlere atama (DMK madde 69), vekaleten atama (DMK madde 86), emeklilerin yeniden hizmete atanması (DMK madde 93) ve memurluktan çekilenlerin yeniden atanması (DMK madde 92), yer değiştirme suretiyle atama (DMK madde 72), karşılıklı olarak yer değiştirme suretiyle atama (DMK madde 73), kurumlar arası atama (DMK madde 74), kurum içi naklen atama (DMK madde 76) gibi çeşitli türdedir<sup>76</sup>.

Atama kararnameyle olabileceği gibi atama emriyle de olabilir. Kararnameyle yapılacak atamalarda bu kararname Bakanlar Kurulu kararı olabileceği gibi müşterek karar da olabilir<sup>77</sup>. Hangi işlemle olursa olsun atamaya yetkili makam mevzuatta açıkça belirlenmelidir. Zira atama yetkisi

<sup>74</sup> **Kamu Yönetimi Sözlüğü**: s. 10.

<sup>75</sup> “*Kamu hizmetinin yürütülmesinde asli unsuru oluşturan ve statü hukukuna tabi olan kamu görevlileri ile ilgili olarak Devlet (dar anlamda idarenin) tarafından tesis edilen tek taraflı irade açıklamaları, çeşitli görünüm biçimleri içerisinde somutlaşmaktadır. Bu irade açıklamalarından bir tanesi de; atama işlemidir. Atama işleminin de çeşitli görünüm biçimlerinde somutlaştığı, kamu görevine girişin kural olarak bir kadroyla ilişkilendirme ile başladığı, görev sırasındaki geçişlerin (yatay veya dikey) hep bir kadrodan diğerine geçiş biçiminde olduğu görülmektedir. Bu genel kuralın dışında, geçici görevlendirme, görevlendirme, vekaleten görevlendirme ve ikinci görev gibi işlemlerle asıl kadroda değişiklik sonucunu doğurmayan göreve yönelik değişikliklerde olmaktadır. İdarenin takdir yetkisi içerisinde re’sen kullanabileceği bir yetki durumunda olan atama işlemi, aynı zamanda kamu görevlisinin mevzuatın öngördüğü koşulların varlığı halinde talep edebileceği bir hak olarak da ifade edilebilir.*” D2D: 23.12.2005, E. 2004/7942, K. 2005/4297, **kazancı, ET**. 30.01.2016.

<sup>76</sup> **Devlet Memurları El Kitabı**, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, TODAİE, Yayın No. 219, Ankara 1987, s. 95 vd; **Akgüner** Tayfun: Kamu Personel Yönetimi, DER Yayınları, Altıncı Basım, İstanbul 2014, s. 108 vd; **Çolak** Nusret İlker: “*Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri*”, AÜEFĐD, Y. 2005, C. IX, S. 1-2, s. 134 vd.

<sup>77</sup> **Sayan İpek Özkal**: “*Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı*”, AÜSBFD, C. 64, S. 1, s. 229; **Kayar** Nihat: Kamu Personel Yönetimi, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, 2011, s. 249.

hiyerarşi yetkisi içinde yer almakla birlikte kanunda açıkça düzenlenmesi gereken bir yetkidir.

#### A. Açıktan Atama

2015/9 sayılı Genelgeyle açıktan atamalar durdurulmuş; 2015/13 sayılı Genelgeyle de DMK madde 92 uyarınca yapılacak atamalar Başbakanlıktan izin alma şartına bağlanmıştır.

Açıktan atama, hali hazırda memur olmayan bir kişinin, boş memur kadrosuna atanmasıdır. Uygulamada ilk defa atama ve yeniden atama olmak üzere iki türdür<sup>78</sup>. İlk defa açıktan atama, sınavla veya sınavsız olarak daha önce memuriyeti olmayanların ilk defa Devlet memurluğuna atanmasıdır. Açıktan yeniden atama da iki türlü olup bunlardan ilki DMK madde 92 uyarınca yapılan atamadır. Diğeri ise 657 sayılı Kanuna tabi olmayan personelden kendi istekleri ile görevinden çekilmiş olanların boş kadro bulunması ve gireceği sınıfın niteliklerini taşımaları kaydı ile bu Kanuna tabi kurumlardaki memuriyetlere atanmasıdır<sup>79</sup>.

Açıktan atama sadece 657 sayılı DMK madde 92’de düzenlenmemiş; örneğin Kamu Kurum Ve Kuruluşlarına Açıktan Kura İle Atanacak Sağlık Personelinin Atama Usûl Ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik ve dayanağı 359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 1. maddesinde de düzenlenmiştir. Bu durumda 2015/13 sayılı Genelgenin neden sadece 657 sayılı Kanun’daki atamayı kapsamına aldığı sorusu akla gelmektedir. Bunun nedeni, 657 sayılı Kanunun uygulama alanının daha geniş olması ve pek çok hizmet sınıfını kapsamaması olabilir. Bir diğer neden ise şöyle izah edilebilir: 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanununun 82. maddesinde yer alan meslekten çıkarma cezası<sup>80</sup> ile cezalandırılanlar, bu ceza devlet memurluğundan çıkarma cezası olmadığından memur olarak atanabilmektedirler<sup>81</sup>. Bu durum karşısında bu

<sup>78</sup> <http://kamupersoneli.kamudunyasi.com/ACIKTAN-ATAMA-NEDIR-3631i.cgi,ET>. 05.01.2016.

<sup>79</sup> <http://kamupersoneli.kamudunyasi.com/ACIKTAN-ATAMA-NEDIR-3631i.cgi,ET>. 05.01.2016.

<sup>80</sup> “E) Meslekten çıkarma: Memurun, Emniyet örgütü hizmetlerinde bir daha çalıştırılmamak üzere meslekten çıkarılmasıdır. F) Devlet memurluğundan çıkarma: Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır. Bu ceza 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre ve bu kanunda gösterilen yetkili disiplin kurulunca uygulanır.”

<sup>81</sup> DPB’nın 27.08.2007 tarih ve 15368 sayılı mütalaası uyarınca “Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından verilen meslekten çıkarma cezalarının, Devlet memurluğundan çıkarma cezasından farklı olarak, sadece tekrar söz konusu Genel Müdürlüğe Devlet memuru olarak

kişiler hakkında bilgi sahibi olunmasının amaçlandığı söylenebilir.

## B. Bakanlar Kurulu Kararı veya Müşterek Karar Gerektirmeyen Atamalar

2015/9 sayılı Genelgede müşterek karar veya Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacak atamalar istisna kapsamında yer almış; 2015/13 sayılı Genelgede ise müşterek kararlar atama gerektirmeyen; müstakil birim amiri ve üstü kadrolara yapılacak atamalar Başbakanlıktan izin alma şartına bağlanmıştır<sup>82</sup>.

Tosun'a göre Bakanlar Kurulunun, yasama organının kabul ettiği kanunların muayyen bir maddesinin emri üzerine tanzim ettiği bazı tanzimi tasarruflara kararname denir<sup>83</sup>. Bununla birlikte kararname<sup>84</sup> uygulamada; Bakanlar Kurulunun kararlarını, kanun hükmünde kararname, cumhurbaşkanlığı kararnamesini, başbakan, ilgili bakanlar ve cumhurbaşkanının imzasının bulunduğu dördümlü kararnameyi, başbakan, ilgili bakan ve cumhurbaşkanının imzasının bulunduğu üçlü kararnameleri, başbakan ve cumhurbaşkanının imzasını taşıyan ikili kararnameleri ifade eder.

---

*atanmaya engel teşkil ettiği anlaşılmakta olup, Devlet memuru olma vasfına haiz olması ve atanacak kadroya dair diğer özel şartları taşınması kaydıyla, ilgilinin Emniyet Genel Müdürlüğü haricindeki kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili mevzuatı çerçevesinde Devlet memuru olarak istihdam edilmesi mümkün*"dür. <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr>, ET. 05.01.2016.

<sup>82</sup> 2015/13 sayılı Genelgenin ilk halinde müşterek kararlar atama gerektirmeyen; müstakil birim amiri ve üstü kadrolara yapılacak atamalarla, il müdürü ve daire başkanı, eşiti ve üstü idari kadrolara kurumlar arası nakil yoluyla yapılacak atamalar Başbakanlık iznine bağlanmışken 09.12.2015 tarih ve 14129 sayılı Başbakanlığın düzenleyici işlemiyle il müdürü ve daire başkanı, eşiti ve üstü idari kadrolara kurumlar arası nakil yoluyla yapılacak atamalar için Başbakanlıktan izin alma şartı kaldırılmış; müstakil birim amiri ve üstü kadrolara yapılacak atamalarda ise sadece bakanlık merkez teşkilatları için (bakanlık özel kalem müdürlükleri ile basın ve halkla ilişkiler müşavirlikleri hariç) izin şartı getirilmiştir. Yapılan değişiklik uyarınca sadece bakanlıkların merkez teşkilatları için (bakanlık özel kalem müdürlükleri, basın ve halkla ilişkiler müşavirlikleri hariç) izin almak gerekli olup taşra teşkilatları, bağlı ve ilgili kuruluşlar izin kapsamından çıkarılmıştır. İl müdürü ve daire başkanı, eşiti ve üstü idari kadrolara kurumlar arası nakil yoluyla yapılacak atamalarda da Başbakanlıktan izin alma şartının kaldırılması; il müdürü, daire başkanı eşiti ve üstü çok sayıda görevli bulunup bütün bu atamalar için Başbakanlığa gidilmesi, Başbakanlığın iş yükünü gereksiz arttıracığından, olumlu bir değişiklik olmuştur.

<sup>83</sup> Tosun Öztekin: "Yürütme Organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması", İÜHFİM, Y. 1962, C. 28, S. 2, s. 355.

<sup>84</sup> Türk hukukunda karar ile kararnamenin aynı anlama geldiği belirtilmektedir. Gözler'e göre kararname yazılı hâlde bulunan karar demektir. Bu anlamda kararname, kararın içinde bulunduğu metne denir. Dolayısıyla yazılı hâlde bulunan her karara, kararname denebilir. **Gözler:** s. 588.

Kararnameler düzenleyici işlem olabileceği gibi atama işleminde<sup>85</sup> olduğu gibi birel işlem de olabilir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi iki, üç veya dört imzalı kararlar müşterek kararname<sup>86</sup> olarak da ifade edilmekle birlikte müşterek kararnameden genel olarak ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanının imzasının bulunduğu üçlü kararnameler anlaşılır<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> **Müşterek kararnameyle atanacaklara örnekler:** “Adli Tıp Kurumu Başkanı, başkan yardımcıları, adli tıp ihtisas kurulları başkan ve üyeleri, Adalet Bakanının inhası üzerine uzman elemanlar veya üniversitelerin ilgili fakülte öğretim üyeleri veya yardımcılar arasından müşterek kararnameyle atanırlar.” 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanunu madde 26. “Genel Müdür, Kültür ve Turizm Bakanının teklifi üzerine, yükseköğretim kurumlarının birinden mezun, özel veya kamu kuruluşlarında veya bunların her ikisinde en az 15 yıl hizmet görmüş; opera, bale, müzik alanlarından birinde başarılarıyla tanınmış sanatçılar, bu alanlarda eserler veren besteci veya yazarlar; temayüz etmiş opera veya bale yönetmenleri ile, üniversitelerde bu sanat dallarının birinde görev yapan öğretim elemanları arasından, müşterek kararname ile 657 sayılı Devlet memurları Kanununun değişik 59 uncu maddesi hükmüne göre .... görevlendirilirler.” 1309 sayılı Devlet Opera Ve Balesi Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Madde 5. “Genel Müdür, Kültür ve Turizm Bakanının teklifi üzerine, yükseköğretim kurumlarının birinden mezun, özel veya kamu kuruluşlarında veya bunların her ikisinde en az 15 yıl hizmet görmüş; sahne hayatında başarılarıyla tanınmış sanatçılar; tiyatro yazarları, eleştirmenleri, temayüz etmiş tiyatro yönetmenleri ile üniversitelerde tiyatro sanatı dalında görev yapan öğretim elemanları arasından, müşterek kararname ile, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 59 uncu maddesi hükmüne göre ... göreve alınır.” 5441 sayılı Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkında Kanun madde 4. “Başkan, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde belirtilen nitelikleri taşıyanlar arasından müşterek kararla atanır.” 278 sayılı Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun 5/2. **Bakanlar Kurulu kararı ile atanacaklara örnekler:** “Genel Müdür, Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu tarafından teklif edilen üç aday arasından Bakanlar Kurulu Kararı ile atanır” 2954 sayılı Türkiye Radyo Ve Televizyon Kanunu madde 13. “Üyeler, yükseköğrenim sonrası mali piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık veya finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az on yıl deneyim sahibi olan veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az on yıl öğretim üyeliği yapan kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu olması, en az birinin bu fıkrada belirtilen on yıllık deneyimi özel sektör sermaye piyasası kurumlarında kazanmış olması, en az birinin de Kurulda asgari on yıl çalışmış olması şarttır. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Atama kararı Resmî Gazete’de yayımlanır. Kurul Karar Organı, Kurul Başkanının teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan ve birini başkan vekili olarak seçer.” Sermaye Piyasası Kanunu madde 119/2. Ayrıca 2451 sayılı Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda da Bakanlar Kurulu kararı ve müşterek kararnameyle yapılacak atamalar belirtilmektedir. Yine 2477 sayılı 23/4/1981 Tarih Ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun’da da Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin 2451 sayılı Kanunun kapsamına girmeyen kamu kurum ve kuruluşlarında atama ve nakillerin nasıl yapılacağı düzenlenmiştir.

<sup>86</sup> Müşterek kararnameye ortak kararname de denir. **Yıldırım** Ramazan: Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Mimoza Yayıncılık, Konya 2006, s. 429.

<sup>87</sup> **Akyılmaz/Sezginer/Kaya:** s. 405, dip. 137; **Onar:** s. 399.



2015/13 sayılı Genelge, müşterek kararlar atama gerektirmeyen; müstakil birim amiri ve üstü kadrolara yapılacak atamalarda Başbakanlıktan izin alma şartı getirmiş olmakla birlikte metinde yer alan bazı ifadeler belirsizdir. Örneğin adı geçen Genelgede “müstakil birim amiri” ifadesi geçmekte olup bu kavram izaha muhtaçtır.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun’un 7. maddesi uyarınca “*Bakanlıkların yürütmekten sorumlu oldukları hizmet ve görevlerden bağı kuruluş kurulmasını gerektirmeyenler, bakanlığın merkez teşkilatı bünyesinde kurulan ana hizmet birimlerinde yerine getirilir.*” 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’un 3. maddesinde Başbakanlık Teşkilatının; merkez teşkilatı ile bağı ve ilgili kuruluşlardan; merkez teşkilatının ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimlerinden oluştuğı belirtilmektedir. Bu mevzuat hükümlerinden yola çıkarak “birim”le kastedilenin belli bir idare teşkilatı oluşturan, o teşkilata mevzuatla verilmiş görevleri yapan teşkilatın parçaları olduğu söylenebilir.

Birimler; birim<sup>88</sup>, büro, daire, şube<sup>89</sup>, başkanlık<sup>90</sup>, başkan yardımcılığı, daire başkanlığı<sup>91</sup>, genel müdürlük<sup>92</sup>, müdürlük<sup>93</sup>, müşavirlik<sup>94</sup>, sekreterlik<sup>95</sup>,

<sup>88</sup> 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu madde 11.

<sup>89</sup> 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri Ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu madde 3 uyarınca Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı; Müsteşar, Müsteşar yardımcıları, başkanlıklar, daireler ve şubeler ile diğer teşkilat birimlerinden oluşur.

<sup>90</sup> 3056 sayılı Kanun madde 7’de Başbakanlığın ana hizmet birimleri olarak Dış İlişkiler Başkanlığı, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Bilgi İşlem Başkanlığı sayılmaktadır.

<sup>91</sup> 234 sayılı Darphane Ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname madde 5.

<sup>92</sup> 3056 sayılı Kanun madde 7’de Başbakanlığın ana hizmet birimleri olarak Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü sayılmıştır.

<sup>93</sup> 3056 sayılı Kanun madde 25 uyarınca Başbakanlık Merkez Kuruluşundaki yardımcı birimlerden biri de Özel Kalem Müdürlükleridir.

<sup>94</sup> 3056 sayılı Kanun madde 19’da Başbakanlığın Danışma ve denetim birimi Basın Müşavirliğidir.

<sup>95</sup> 3056 sayılı Kanun madde 25 uyarınca Başbakanlık Merkez Kuruluşundaki yardımcı birimlerden biri Bakanlar Kurulu Sekreterliğidir.

genel sekreterlik<sup>96</sup>, kurul<sup>97</sup>, koordinatörlük<sup>98</sup> şeklinde düzenlenmektedir. Birimler doğrudan teşkilatı kuran kanunda düzenlenmiş olabileceği gibi birimleri belirleme yetkisi idareye de bırakılmış olabilir<sup>99</sup>.

Mevzuatımızda birim amiri<sup>100</sup>, müstakil birim amiri gibi ifadelere yer verilmekle birlikte müstakil birim amirliğinin ne olduğu tanımlanmamıştır. Örneğin 663 sayılı Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 41. maddesinde müsteşarın; müsteşar yardımcıları, kurum başkanları, Sağlık Politikaları Kurulu üyeleri, *müstakil birim amirleri* ve il müdürlerinin performanslarını, verilen görevlere ve belirlenen hedeflere göre değerlendireceği hüküm altına alınmıştır<sup>101</sup>.

Müstakil birim amirliği mevzuatta tanımlanmamış olmasına rağmen<sup>102</sup> Genelgede bu ifadeye yer verilmesi, bundan ne anlaşılması gerektiği belirsiz olduğundan, Bakanlıkların pek çok atamada, atamanın Genelge kapsama girip

<sup>96</sup> 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu madde 5 uyarınca Kurulun hizmet birimleri Genel Sekreterlik ve Teftiş Kuruludur.

<sup>97</sup> 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanunu madde 3.

<sup>98</sup> Toplu Konut İdaresi Başkanlığının ana hizmet birimlerinden biri Göçmen Konutları Koordinatörlüğüdür. **Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi**, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Yayın No. 377, Ankara 2015, Hazırlayanlar: Onur Ender Aslan, Ali Çakıroğlu, Ozan Zengin, Serkan Yıkarbaba, Doğan Durna, s. 48. Ayrıca bkz. 4865 sayılı Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Kurulması Hakkında Kanun madde 4.

<sup>99</sup> 3046 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca "a) Genel müdürlük, müstakil daire başkanlığı, danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenir. b) Diğer daire başkanlıkları ile şube müdürlükleri hizmetin özelliğine göre ilgili bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulur; kaldırılır; aynı bakanlık içerisinde veya bakanlıklar arasındaki bağlantısı değiştirilir. c) Şeflik ve memurluklar ilgili hizmet birimi veya kuruluşun teklifi üzerine bakanlık onayı ile kurulur."

<sup>100</sup> Birim amiri, örgütlerde ast yönetici; birim ise daire, şube olarak ifade edilmektedir. **Aytürk**: s. 99. Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev Ve Çalışma Yönetmeliği madde 4'de Birim, Valilik ve Kaymakamlıklarda hizmetlerin yürütüldüğü başkanlık, il müdürlüğü, ilçe müdürlüğü, şube müdürlüğü ve müstakil şefliği, Birim amirleri ise, birimlerde çalışan başkan, il müdürü, ilçe müdürü, şube müdürü ve müstakil şefler şeklinde tanımlanmaktadır.

<sup>101</sup> **İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliği madde 3 uyarınca** yönetici "Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Bölge Müdürü, Hukuk Müşaviri, Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı, Müdür ve "**müstakil birim amirini**" ifade eder. Kamu Konutları Yönetmeliğinde görev tahsisli konutların tahsis edileceği temsil özelliği olan kişi, makam ve rütbe sahiplerinden biri de **müstakil birim amiri** olan Baş Mühendis ve Mühendistir.

<sup>102</sup> Aytürk'e göre müstakil başkanlık ve genel müdürlüklerde doğrudan başkanlık, genel müdürlük makamına bağlı olan kurul, daire başkanlığı, müşavirlik ve müdürlükler müstakil birimlerdir. **Aytürk** Nihat: "Yönetimde Yetki Devri Ve İmza Yetkileri", AİD, Y. 2000, C. 33, S. 1, s. 102.

girmediğini Başbakanlığa sormasına ve Başbakanlığın iş yükünün artmasına neden olabilir<sup>103</sup>.

### C. Naklen Atamalar

Personel hukukunda bir cezalandırma<sup>104</sup> aracı olarak da kullanılabilen ve çok sayıda şikayet ve uyuşmazlığa kaynaklık eden naklen atamalar<sup>105</sup>, 2015/9 sayılı Genelge ile, yine bu Genelgede belirtilen istisnalar haricinde durdurulmuş; 2015/13 sayılı Genelgede ise sınıf değiştirerek kurumlar arası nakil yoluyla yapılacak atamalar Başbakanlıktan izin alma şartına bağlanmıştır<sup>106</sup>.

2015/9 sayılı Genelgeyle bir kısım naklen ve açıktan atama durdurulmuştur. Genelgede naklen atamalar durdurulmuş olmakla birlikte eş durumu ve mazeret nedeniyle yapılacak naklen atamalar istisna kapsamına alınarak bu atamalara imkan tanınmış ve bu yerinde bir düzenleme olmuştur. Bununla birlikte Anayasanın 70. maddesi uyarınca kamu hizmetlerine girme hakkı temel hak ve hürriyetlerden olup ancak kanunla sınırlanabilir. Yine Anayasa madde 128 uyarınca “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin*

<sup>103</sup> <http://www.memurlar.net/haber/552075/>, ET. 13.01.2016.

<sup>104</sup> Disiplin yaptırımıyla naklen atama işlemlerinin amaçları birbirinden farklı olup nakil işlemi ceza amaçlı kullanılamaz. Danıştay’ın da haklı olarak ifade ettiği üzere “...*disiplin cezasının uygulanmasında güdülen amaç, kurumun çalışma düzenine aykırı davranışların önlenmesi ve bu düzenin korunması olduğu halde, nakil işleminde amaç, kamu hizmetinin selameti açısından kamu yararı ve hizmet ölçütü sınırları içinde kamu görevlisinin bulunduğu görev yerinden uzaklaştırılmasını ya da atandığı yerde daha rasyonel, daha verimli ve daha yararlı bir şekilde çalışmasını sağlamaya yöneliktir.*” D5D: 16.10.2014, E. 2014/2560, K. 2014/6788, DD, S. 137, s. 144.

<sup>105</sup> Coşkun Sabri: “*Kamu Personeli Mevzuatının Uygulanmasından Doğan Yönetmelik Yargı Uyuşmazlıkları*”, AİD, Y. 1988, C. 21, S. 1, s. 112; **Tutum**: s. 111.

<sup>106</sup> DMK madde 36’da hizmet sınıfları düzenlenmiş olup bu sınıflar arasında yapılacak geçişlerin tespiti kolaydır. Bununla birlikte kurumların birbirinden farklı olup olmadığının tespitinde bazı zorluklar çıkabilmektedir. Konuya ilişkin DPB’nin bir mütalaası şöyledir: “*Üniversitelerin her birinin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması sebebiyle ilgili personelin 657 sayılı Kanununun 73’üncü maddesi uyarınca karşılıklı olarak yer değiştirmesinin mümkün olmadığı; ancak, mezkur Kanununun 74’üncü maddesi çerçevesinde ilgililer hakkında işlem yapılmasının Kurumların takdirinde bulunduğu mütalaa edilmektedir.*” DPB: 04/09/2012 tarih ve 14446 sayılı karar. Bu görüşe istinaden ayrı tüzel kişiliğe sahip olmanın ayrı kurum olmak için gerekli olduğu söylenebilir. Bu durumda idarelerin taşra ve merkez teşkilatları ve ayrı tüzel kişiliği olmadıkça ilgili kuruluşları aynı kurum sayılacaktır. Ancak farklı kurum için sadece ayrı tüzel kişilik aramak da yeterli değildir. Zira bu durumda örneğin iki farklı bakanlığın aynı kurum kabul edilmesi gerekir. Bu noktada kuruluş kanunları farklı olan idarelerin de farklı kurumlar olarak kabulü gerekir. Nitekim doktrinde, İçişleri Bakanlığı ile Sayıştay Başkanlığının farklı kurumlar olduğu ifade edilmektedir. **Yavuzdoğan** Seçkin: Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama, Adalet Kitabevi, Ankara 2014, s. 185.

nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” Yukarıda da ifade edildiği üzere bu Anayasal hükümler karşısında kanuni bir dayanağı dahi olmayan Genelgelerle atamaların durdurulması Anayasaya aykırıdır. Zira kanuna dayanmayan bir düzenleyici işlem, işlemin uygunluğunun denetlenebileceği bir kanun olmaması nedeniyle, Anayasal bir ilke olan idarenin kanuniliği ilkesine aykırıdır<sup>107</sup>.

2015/13 sayılı Genelgedeki önemli bir sorun, alt derece memurların Genelge kapsamındaki bütün atamalarında Başbakanlıktan izin alma şartı getirilmiş olmasıdır. Yetki ve görevleri sınırlı olan personel için Başbakanlıktan izin alma şartı getirilmesi, Başbakanlığın iş yükünü bir hayli artıracak niteliktedir.

**Nakil**, memurun bulunduğu görevden başka bir göreve atanmasıdır<sup>108</sup>. Naklen atama yer ve/veya görev değişikliği olarak da ifade edilmektedir<sup>109</sup>. Yani naklen atama bir kamu görevlisinin bir yerden başka bir yere atanmasını ya da başka bir yere atanmamakla birlikte görev ünvanında değişiklik yapılmasını ifade eder<sup>110</sup>. Bir diğer görüşe göre ise nakil, bir memurun bir kurumdan diğerine; bir görevden bir başkasına veya bir görev yerinden bir başka görev yerine atanmasıdır<sup>111</sup>.

Naklen atama kurumlar arası naklen atamayla<sup>112</sup> sınırlı olmayıp, yer değiştirme suretiyle atama, karşılıklı olarak yer değiştirme (becayış), kurumlarınca yerlerinin değiştirilmesi suretiyle atama, sınıf değiştirme suretiyle atama gibi çeşitlidir. Bu atama çeşitleri DMK 71 ve devamı maddelerinde düzenlenmektedir<sup>113</sup>.

<sup>107</sup> **Atay**: s. 97.

<sup>108</sup> **Güran Sait**: “Yeni Bir Buluş: Askıdaki Memur”, İHİD, Y. 1980, C. 1, S. 1, s. 74, (askıdaki memur).

<sup>109</sup> **Yavuzdoğan**: s. 80.

<sup>110</sup> **Yavuzdoğan**: s. 82.

<sup>111</sup> **Kamu Yönetimi Sözlüğü**: s. 179.

<sup>112</sup> Kurumlar arası atama genellikle şu şekilde gerçekleşir: “Kurumların doğrudan memurun görev yaptığı kuruma başvurarak süreci başlatması mümkün olmakla birlikte, uygulamada nakil süreci genel olarak; memurun çalışmayı arzu ettiği kuruma yazılı başvuru yapmak veya kurumun açtığı sınava katılmak suretiyle iradesini ortaya koymasıyla başlar. Bünyesinde görev alınma talebiyle başvuru alan kurumun, bu başvuruyu olumlu değerlendirmesi halinde, memurun hâlihazırda görev yaptığı kuruma başvurarak memurun naklen atanmasına muvafakat verilmesini talep eder. Memurun çalıştığı kurumun muvafakati alındıktan sonra naklen atanma işlemi gerçekleştirilir.” **Yavuzdoğan**: s. 199.

<sup>113</sup> “Nakil kelimesi, diğer sözlük anlamları yanında, bir kamu personelinin bir yerden başka bir

Naklen atama, kamu hizmetinin iyi işlenmesi, idare cihazının rasyonel ve verimli çalışması için uygulanması gereken bir müessesedir<sup>114</sup>. İdarelerin tüm atama işlemlerinde amacı kamu yararını tesis etmektir. Bu noktada atama talebinde ilgilinin çıkarı da olabilmekle birlikte (aile birliğinin sağlanması gibi) yine de bu kişisel çıkar tek başına yeterli olmayıp başka yere veya göreve atanma talepleri kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun değilse reddedilmekte ve mahkemeler de bu kararı hukuka uygun bulmaktadır<sup>115</sup>.

Naklen atamalarda idarenin takdir yetkisi mevcut olmakla birlikte bu yetkisi sınırsız değildir. Nitekim çeşitli düzenleyici işlemlerde tayinin hangi şartlarda yapılacağı (eş durumu, hastalık, eğitim) belirtilmektedir. Örneğin Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik konu hakkında kapsamlı hükümler sevk etmiştir. Ancak 2015/13 sayılı Genelgeyle Başbakanlığa tanınan izin verip vermeme yetkisi için bir sınırlama öngörülmemiştir. Başbakanlığın atamalara izni verip vermemesinde farklı saiklerin değil kamu yararı ve hizmet gereklerinin esas alınması

*yerdeki göreve atanması anlamına gelmektedir. Konuya ilişkin yasal düzenlemenin ana kaynağı olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda aynı anlam değişik terimlerle ifade edilmiştir. Örneğin yasanın inceleme konumuzla ilgili hükümlerini içeren 3. Bölümü'nde başlık olarak "yer değiştirme" ibaresi kullanıldığı halde, aynı yasanın 72. maddesinde "yer değiştirme suretiyle atama"dan söz edilmekte, 74. maddede "memurların bir kurumdan diğerine nakilleri" ifadesi yer almakta, 76. maddede ise "memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi" tabiri kullanılmaktadır. Aynı kanunun 169. maddesinde de "görev yerinin değiştirilmesi" kavramı kullanıldığı göz önüne alındığında, hukuk dilimizde aynı kurumu ifade eden sözcüklerin seçimi ve kullanılmasında ortak bir yol izlenmediği kolayca anlaşılmaktadır." Bayburtlu Arif: Devlet Memurlarının Naklen Atanmalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2011, s. 74.*

<sup>114</sup> **Güran Sait:** "İdari Lüzum Sebebiyle Memurun Tahvili Ve Müstaîfî Addı", İÜHFİM, Y. 1963, C. 29, S. 1-2, s. 163. Ayrıca bkz. **Güran Sait:** "Yer Değiştirme İşlemlerinin Maliyeti", İHİD, Y. 1980, S. 2, s. 26, (yer değiştirme).

<sup>115</sup> "Anayasanın ve 657 sayılı Kanun'un söz konusu düzenlemelerine göre; farklı kurumlarda çalışan eşlerden birinin hizmet gereği başka bir yere naklen atanması halinde diğer eşin çalıştığı kurumla gerekli koordinasyonun sağlanması ve bu eşin de isteği halinde aynı yere naklinin yapılması idare için bir yükümlülüktür. Ancak, 657 sayılı Yasaya tabi bulunan bir kamu görevlisinin hakkında yapılan soruşturma sonucuna göre naklen atanmasının zorunlu olduğu durumlarda, aile birliğinin korunması ilkesi ile kamu hizmetinin düzenli bir biçimde yürütülmesi gereği arasında bir denge kurulması ve sadece eş durumu değil, kamu yararı ve hizmet gerekleri de gözetilmek suretiyle bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. ... memurların naklen atanmaları konusunda idareye takdir yetkisi tanındığı açık olup, bu yetkinin ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri gözardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, sözü edilen bu durumun dava konusu idari işlemin neden ve amaç yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır." D2D: 28.05.2014, E. 2011/1065, K. 2014/5119, DD, S. 137, s. 98.

gerekir<sup>116</sup>. Ancak bunun için de atama taleplerinin önceden hangi hallerde reddedilebileceğine ilişkin düzenleme yapılmalı, yani bu iznin hangi hallerde verilir hangi hallerde verilmeyeceği önceden ve açıkça belirlenmelidir. Örneğin 2015/13 sayılı Genelgenin düzenlediği sınıf değiştirerek kurumlar arası naklen atamalarda kurumların muvafakati ve yeni girilecek sınıfın şartlarını taşımak gerekir. Danıştay'a göre<sup>117</sup> “Kamu görevlilerinin hizmet sınıflarının değiştirilmesi sırasında sınav ve seçmeye tabi tutulmaları gerektiğinden söz edilmemektedir. Ancak, idarenin, hem kadro durumunu, hem de ilgililerin kanunlarda belirtilen niteliklere sahip olup olmadıkları incelemek suretiyle bu konuda yapılacak başvuruları değerlendirerek bir karar vereceği de kuşkusuzdur.” Sayılan bu şartların ötesinde, sınırları belirlenmeden, Başbakanlıktan izin alma şartı getirilmesi hukuka aykırıdır. Kaldı ki 2015/13 sayılı Genelgede Başbakanlık ifadesi yer almakla birlikte bu yetkinin bizzat Başbakan tarafından mı yoksa Başbakanlık içindeki bir birim tarafından mı kullanılacağı da net değildir.

Sadece sınıf değiştirme suretiyle kurumlar arası naklen atamalarda değil, 2015/13 sayılı Genelge kapsamındaki bütün atamalarda Başbakanlıktan izin alma şartı getirilmiştir. Anayasa madde 128 hükmü uyarınca tayinde kimin yetkili olduğu kanunla açıkça düzenlenmelidir. Bu zorunluluk aynı zamanda idarenin kanuniliği ilkesinin de bir sonucudur. Ancak Genelge ile bu şart ortadan kaldırılmış, çeşitli atamalarda kanunla yetkili olmadığı halde Başbakanlık yetkili hale getirilmiştir. Güran'a göre kanunda belirlenmiş makamlar dışında kalanların atama yapması, atama işlemini muameleyi yapan makama göre, alelâde bir yetki tecavüzü, ağır ve bariz yetki tecavüzü yahut yetki gaspı ile sakatlayabilir. Bu sakatlık neticesinde ise iptal veya yokluk müeyyideleri gündeme gelir<sup>118</sup>.

<sup>116</sup> “Yönetimin, kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak, personelin bir hizmet biriminde uzun süre görev yapmasının, gerek personel ve gerekse hizmet yönünden ortaya çıkartabileceği olumsuzlukları gidermek ve yine personelin ekonomik, kültürel ve coğrafi koşulları bakımından farklı yurt bölgelerinde hizmet yapmalarını sağlamak gibi amaçlarla “rotasyon” uygulaması yapabileceği açıktır. Ancak, bu uygulamanın objektif ölçütlere bağlanması ve personel arasında herhangi bir nedenle ayrıma yol açacak şekilde uygulanmasından kaçınılması, görev ve hizmet bölgelerinde süresini dolduran personelin sonraki hizmet yerlerinin ve görevleri ile görev unvanlarının net biçimde belirlenmesi gerektiği de tabiidir. Genel düzenlemeyle konulan bir kuralın ilgililer hakkında uygulanmasında “eşitlik ve “objektiflik” kurallarına uygun davranılması, hukuka bağlı idarenin gereğidir.” D5D: 17.09.2003, E. 2003/868, K. 2003/3533, **kazancı**, ET. 07.01.2016.

<sup>117</sup> D5D: 14.06.1994, E. 1994/698, K. 1994/3438, **kazancı**, ET. 07.01.2016.

<sup>118</sup> **Güran**: s. 168.

## VI. Genelgeler Kapsamında Yapılacak Görevlendirmeler

2015/9 sayılı Genelge ile, kurum ve kuruluşlarda daire başkanı, eşi ve üstü boş kadrolara vekalet, yürütme ve tedvir dahil tüm görevlendirmeler ile bir kısım istisnalar hariç yurtdışı geçici görevlendirmeler için Başbakanlıktan izin alma şartı getirilmiştir. 10481 sayılı işlemle, 657 sayılı Kanun ek madde 8 veya diğer kanun hükümleri uyarınca yapılacak kurumlar arası geçici görevlendirmelerin ve dolu kadroya yapılacak vekâleten atamaların Genelge kapsamında olmadığı belirtilmiştir.

2015/13 sayılı Genelgede “*Müşterek kararla atama gerektiren boş kadrolara yapılacak vekalet, yürütme ve tedvir dahil tüm görevlendirmeler 3 ayı geçemez. Bu görevlendirmeler ivedilikle Başbakanlığa bildirilir. Bu sürenin sonunda söz konusu görevlendirmeler başka bir işleme gerek kalmaksızın sona erer. Aynı kadroya 3 aylık sürenin sonunda yapılacak yeni görevlendirmelerde Başbakanlıktan izin alınır. b) Yukarıda belirtilen görevlendirmelerden 3 aydan fazla devam etmesi öngörülenler için süre belirtmek şartıyla Başbakanlıktan izin alınacaktır. c) Müşterek kararla atama gerektiren boş kadrolara bu Genelgenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılan vekalet, yürütme ve tedvir dahil tüm görevlendirmeler bu Genelgenin yayımından itibaren 3 ay içinde kaldırılır*” hükmüne yer verilmiştir.

Türk kamu yönetiminde boş kadrolara atama yapmadan çok uzun süreler vekâletle işlerin görüldüğü bilinen bir gerçektir. Ancak bir görevin kadroya atama yapmak suretiyle yürütülmesi asıldır. Memurun görevinin ya da görev yerinin değiştirilmesi kural olarak kadro değişikliği gerektirir. Ancak geçici görevlendirme, vekalet, ikinci görev gibi durumlarda memurun kadrosunda değişiklik olmamakta; memurun fiilen yaptığı görevde değişiklik olmakta veya memura kadro görevinin yanında ek bazı görevler verilmektedir<sup>119</sup>.

2015/9 sayılı Genelgeyle bazı makamlara yapılacak vekâlet ve benzeri görevlendirmeler için Başbakanlıktan izin alma şartı getirilmişken daha

<sup>119</sup> **Yavuzdoğan:** s. 84. Benzer bir görüş için bkz. “*Kural olarak, bir memurun görevinin veya görev yerinin değiştirilmesi kadro değişikliği yoluyla olur. Bununla birlikte, bir kısmı mevzuat hükümlerinde yer alan bir kısmı da mevzuat hükümlerinde yer almamakla birlikte yargısal içtihatlarla kabul edilen; vekâleten atama, ikinci görev, istihdam, görevlendirme, geçici görevlendirme ve tedviren görevlendirme gibi bazı işlemlerle de memurun asıl kadrosunda değişiklik yapılmamakla birlikte, fiilen yaptığı görevde değişiklik yapılabilmeğe ya da kadro görevinin yanında ek bazı görevlerde verilebilmektedir.*” **Akçer** Güney: Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi Ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi, 2011, s. 39.



sonra 2015/13 sayılı Genelge ile bu izin şartının yanına görevlendirmeler için süre sınırlaması (üç ay) getirilmesi yerinde bir uygulama olmuştur. Zira her türlü vekâletin veya geçici görevlendirmenin geçici olması gerekir<sup>120</sup>. Bu bakımdan 2015/13 sayılı Genelgenin vekaleti ve diğer görevlendirmeleri süre bakımından sınırlayan uygulaması, 2015/9 sayılı Genelge karşısında daha ileri ve yerinde bir düzenleme olmuştur.

2015/13 sayılı Genelgeyle vekalet ve benzeri kurumlara süre sınırı getirilmiş olmakla birlikte bu Genelgenin de yeterli olmadığı görülmektedir. Genelgede sadece müşterek kararlar atama gerektiren kadrolar için süre sınırı getirilmesi, diğer makamlara yapılacak vekâlet ve benzeri görevlendirmelerde süre sınırı konmaması ve sınır getirilen hallerde de sürenin uzatılmasına imkân tanınması, 2015/13 sayılı Genelgenin konuya ilişkin eksiklikleridir. Bütün bunların yanında 2015/13 sayılı Genelgenin yürürlükten kaldırılmış olması, nispeten düzeltilmiş bir yanlış uygulamanın (vekalet ve benzeri görevlendirmelerin süresinin sınırlandırılmaması) da devamı anlamına gelmektedir.

Gerek 2015/9 gerekse 2015/13 sayılı Genelgelerde çeşitli belirsizlikler göze çarpmaktadır. Personel atama ve görevlendirmelerinin bir kısmını durduran ve izin şartına bağlayan ve bu suretle personel rejiminde köklü bir değişiklik getiren düzenlemelerin bünyesinde çeşitli belirsizlikler ihtiva etmesi, kabul edilmesi güç bir durumdur. Genelgelerde “*vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler*” ifadesi yer almakta olup cümlede geçen “*yürütme*” ne anlama gelmektedir? Mevzuatta bu ifadenin tanımını bulabilmiş değiliz. Ayrıca geçici görevlendirmenin Genelgede yer alan “*tüm görevlendirmeler*” ibaresine dâhil olup olmadığı da belirsizdir<sup>121</sup>.

**Vekâlet**<sup>122</sup>, boş veya dolu kadroya olur<sup>123</sup>. Bu noktada önemli olan bir

<sup>120</sup> Vekâlet dolu kadroya vekâlette asıl görevine dönünce sona ererken; boş kadroya vekâlette vekâletin süresi asılın atanması için gerekli makul süreyle sınırlıdır. Bununla birlikte mevzuatta vekâlet süresini bizzat sınırlayan düzenlemelere yer verildiği de görülmektedir. Örneğin 2547 sayılı Kanun madde 13 uyarınca “*Rektör, görevi başında olmadığı zaman yardımcılardan birisini yerine vekil bırakır. Rektör görevi başından iki haftadan fazla uzaklaştığında Yükseköğretim Kuruluna bilgi verir. Göreve vekalet altı aydan fazla sürerse yeni bir rektör atanır.*” **Akyılmaz/Sezginer/Kaya**: s. 204.

<sup>121</sup> 2015/9 sayılı Genelgede geçici görevlendirmenin de tüm görevlendirmelere dahil olduğu izlenimi doğarken 2015/13 sayılı Genelgede bu konuda bir açıklık yoktur.

<sup>122</sup> “*Memur hukukunda vekâlet, asıl görevlinin iş başında olmadığı bazı durumlarda kamu hizmetlerinde aksama yaşanmaması için bu kişinin bulunduğu kadroya tanınan hak ve yetkileri kullanmak üzere başka bir kişinin atanmasıdır.*” **AyM**: 5.7.2012, E. 2012/11, K. 2012/104.

<sup>123</sup> **Aytürk**: s. 96.

kadronun mevcudiyetidir<sup>124</sup>. Dolu kadroya vekâlet; asılın izinli olduğu<sup>125</sup> veya geçici olarak görevinin başında bulunmadığı durumlarda<sup>126</sup>, yani kadrosu dolu iken, asılın teklifi ve üst makamın onayı ile yapılır<sup>127</sup>. Bununla birlikte aslın sadece vekâlet vererek de yerine bir kişiyi vekil tayin etmesi mümkündür<sup>128</sup>. Ancak kamu görevlisi disiplin cezası, görevden uzaklaştırma gibi irade dışı nedenlerle görevinin başında değilse, asılı atamaya yetkili amir kurum içinden, dışından veya açıktan birini vekil tayin edebilir<sup>129</sup>.

2015/13 sayılı Genelgede boş kadroya vekâlet düzenlemiştir. Yine 10481 sayılı işlem uyarınca 2015/9 sayılı Genelgede de dolu kadroya vekâletin kapsam dışı bırakıldığı görülmektedir.

Boş kadroya vekâlet, kadroyu işgal eden kamu görevlisinin sürekli olarak görevinden ayrılması halinde yerine yenisi atanıncaya kadar kadroya birinin vekalet etmesidir. Boş kadroya vekâleten atamada yetkili makam; kanunda açık bir düzenleme yoksa<sup>130</sup>, atamaya yetkili amir; müşterek kararname ve

<sup>124</sup> “Personel hukukunda kadro, kamu hizmeti yapan kurumların örgütünü, kamu personelinin örgüt içindeki görevlerini, yetki ve sorumluluklarını ve özlük haklarını gösteren ve düzenleyen bir kavramdır. Memur güvenliğinin önemli bir unsuru olan kadro kavramı kişilerden ayrılmakla birlikte, doğrudan hizmetlere bağlanmıştır. Böylece her kurumda yürütülen hizmetlerin ve hizmetleri gören personelin özlük hakları atandıkları kadrolarla belirlenmiştir. Buna göre, 657 sayılı Yasanın oluşturduğu personel rejiminde memurların görev ve yetkileri ile aylık ve ödenekleri doğrudan doğruya işgal ettikleri kadrolarla ilgili(dır)” D11D: 06.11.2006, E. 2004/3562, K. 2006/4996. “...dosyadaki belgelere göre hastahane de o tarihte baştabiplik kadrosunun bulunmadığı anlaşılmış olup, kadrosuz vekaletin kanunen olanaksız bulunması karşısında baştabiplik görevinin ikinci görev olarak davacıya verildiğinin kabulü zorunludur.” D5D: 8.12.1988, E. 1987/322, K. 1988/2959, **Kazancı, ET.** 07.01.2016.

<sup>125</sup> Yıllık izin, hastalık ve refakat izni, mazeret izni gibi.

<sup>126</sup> Bu durumlara mehil müddeti, geçici görev, disiplin cezası, görevden uzaklaştırma, hizmet içi eğitime gitme örnek verilebilir. **Söyler İlhami - Akşel Recai: “Kamu Personel Yönetiminde Vekalet Müessesesi (Sorunlar-Çözümler)”**, HTTP://WWW.MALİYEOKULU.ORG.TR/INDEX.PHP/OURACTİVİTİES/ARTİCLES/LAW/316-KAMU-PERSONEL-YOENETİMİNDE-VEKALET-MUEESSESESİ-SORUNLAR-COEZUEMLER.HTML , **ET.** 21.02.2016.

<sup>127</sup> **Aytürk:** s. 96; **Atay Ender Ethem: İdare Hukuku**, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2014, s. 478 vd.

<sup>128</sup> **Kayar:** s. 262.

<sup>129</sup> **Akyılmaz/Sezginer/Kaya:** s. 203.

<sup>130</sup> Bazı kanunlarda vekâlet görevinin kim tarafından yerine getirileceği açıkça belirlenmiştir. Örneğin 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu 118/2. fıkrasında “Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hâller ile görevden alınması veya üyeliğinin düşmesi durumlarında ikinci başkan, onun da bulunmadığı hâllerde başkan vekili Başkana vekâlet eder” hükmü yer alır. 5593 sayılı Belediye Kanununda hem dolu kadroya vekalet hem de boş kadroya vekalet düzenlenmiştir: Madde 40: “Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde

bakanlar kurulu kararıyla yapılacak atamalarda ise ilgili bakandır<sup>131</sup>.

2015/9 sayılı Genelgede, Genelge kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlarda daire başkanı, eşiti ve üstü boş kadrolara vekalet, yürütme ve tedvir dahil tüm görevlendirmeler ile bir kısım istisnalar hariç yurtdışı geçici görevlendirmeler için Başbakanlıktan izin alma şartı getirilmiştir. Çok fazla sayıda izin talebi anlamına gelecek bu durum 2015/13 sayılı Genelgeyle sayısal olarak azaltılmış ve yalnızca müşterek kararnameyle atama gerektiren kadrolara yapılacak görevlendirmelerde izin şartı aranmıştır. Bu açıdan ikinci Genelgeyle yapılan düzenlemenin Başbakanlığın iş yükünde meydana gelecek artış göz önünde bulundurulduğunda, daha yerinde olduğu söylenebilir. Ancak bu noktada neden sadece müşterek kararnameyle atama yapılacak kadrolarda bu izin şartının arandığı ve Bakanlar Kurulu kararıyla atama yapılacak kadrolar için bu şartın aranmadığı sorusu cevapsız kalmaktadır<sup>132</sup>.

Yukarıda da belirtildiği gibi 2015/13 sayılı Genelgede müşterek kararlar atama gerektiren boş kadrolara yapılacak vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmelerde Başbakanlıktan izin alınması şartı getirilmiştir. Hangi kadrolara Bakanlar Kurulu kararı hangilerine müşterek kararnameyle atama yapılacağı başta 2451 sayılı Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun ve 2477 sayılı 23/4/1981 Tarih Ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usulüne

---

*kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Başkan vekiline, görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilir.” Madde 46: “Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.” Yine Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği madde 72 “İzin, hastalık, geçici görev, disiplin cezası uygulaması ve geçici olarak görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden ayrılanların görevleri diğer personel tarafından ücretsiz yürütülür. Üç aydan fazla sürecek ayrılmalarla açık görevlere vekaleten atama yapılabilir. Bir göreve vekalet suretiyle atanan personele, vekalet edilen göreve tahsis edilen aylık ve ödenek tutarının 1/3 ü, açığtan ya da buldukları yerden başka bir yerdeki bir göreve vekaleten atananlara aynı tutarın 2/3’ü ödenir. Ücretli vekalet süresi bir yılı aşamaz” hükmünü getirmiştir.*

<sup>131</sup> 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen Devlet Memurlarına Ödenecek Zam Ve Tazminatlarla İlişkin Karar madde 9.

<sup>132</sup> Bu noktada Genelgenin Bakanlar Kurulu kararı ve müşterek kararnameyi aynı kabul ettiği de söylenemez. Zira Genelgede “Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararlar yapılan atamalar dışında; atanacak banka meclisi, yönetim kurulu, denetim kurulu ve tasfiye kurulu üyeleri için atama işlemleri başlatılmadan önce” ifadesine yer verilmek suretiyle bu ayırım vurgulanmıştır.

İlişkin Kanun olmak üzere kanunlarda düzenlenmiştir. Atama konusundaki bu kanuni düzenlemelere rağmen, vekâlet konusunda açık bir kanuni düzenleme bulunmadığından vekaleten görevlendirmelerde yukarıda belirtilen uygulama<sup>133</sup> esas alınmaktadır. Buradan yola çıkarak, vekâlet konusunda açık kanuni bir düzenleme olmadığı müddetçe konuya ilişkin olarak Genelgeyle düzenleme yapılabileceği savunulabilir. Ancak bu noktada başbakan-bakan arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi gerekir.

Anayasa'nın 112. maddesi uyarınca başbakan; bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla yükümlüdür. Yine Anayasanın 104. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı başbakanın teklifi üzerine bakanların görevine son verebilir. 3056 sayılı Kanun madde 4'e göre de başbakan, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir. Söz konusu hükümler başbakanın bakanların hiyerarşik amiri olduğu izlenimini vermekle birlikte örneğin Gözler'e göre başbakan bakanlar üzerinde hiyerarşi yetkisinin sağladığı bütün yetkileri kullanamaz<sup>134</sup>. Atama, görev ve yer değişikliği yapma yetkileri hiyerarşik amirin en esaslı yetkilerinden olup<sup>135</sup> bunların kanunla düzenlenmiş olması gerekir. Atamanın aksine vekâletin genel olarak kanunla düzenlenmemiş olması vekâlet konusunda idarenin kanuni bir dayanak olmadan düzenleyici işlem tesis edebileceği anlamına gelmez. Nitekim Anayasanın 128. maddesi buna engeldir. Yani vekâlet konusunda vekil tayin etmeye kimin yetkili olduğunun kanunda açıkça düzenlenmemiş olması bir eksiklik olup bu eksikliğe dayanarak kanundan açıkça yetki almamış bir makamın (başbakanlık) Genelgeye dayanarak görevlendirmelerde yetkili olduğunu söylemek mümkün değildir. Kaldı ki yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine istinaden başbakanın görevlendirmelerde yetki sahibi olduğu söylene dahi Genelgede izin verme yetkisi doğrudan başbakana değil başbakanlığa verilmiş olup bu yetkinin kim tarafından kullanılacağı da açık değildir.

<sup>133</sup> Boş kadroya vekâleten atamada yetkili makam; kanunda açık bir düzenleme yoksa, atamaya yetkili amir; müşterek kararname ve bakanlar kurulu kararıyla yapılacak atamalarda ise ilgili bakandır.

<sup>134</sup> Gözler: s. 165, (kitap).

<sup>135</sup> Aġar Şefik Can: İdari Hiyerarşi Kudreti, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1970, s. 99 vd.

Genelgelerde yer alan bir diğer görevlendirme şekli tedviren görevlendirmedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki 2015/9 ve 2015/13 sayılı Genelgelerde kanunda düzenlenmemiş bir kuruma atıf yapılması yanlıştır. Adı geçen Genelgelerin “tedviren görevlendirme”ye atıf yapmak yerine bu tür görevlendirmelerin en kısa sürede sonlandırılacağını ve aslen atama yapılacağını belirtmesi gerekirdi<sup>136</sup>.

***Tedviren görevlendirme*** “yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetini çeşitli nedenlerle yerine getiremeyen bir memur veya diğer bir kamu görevlisinin 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 verilmesi” şeklinde tanımlanabilir<sup>137</sup>.

Danıştay’a göre 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Ek ve Değişikliklerindeki hükümlere göre bir görevin asaleten, vekâleten ya da ikinci görev olarak yürütülmesi mümkün olup, tedviren görevlendirme adı altında bir müesseseye yer verilmemiştir<sup>138</sup>. Bununla birlikte uygulamada, asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı 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

<sup>136</sup> “Kanunda “tedviren görevlendirme veya atama” şeklinde bir usul öngörülmemiş olup; uygulamada, asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde, idarelerce hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görev asilde aranan şartlara en yakın personele arasından tedviren görevlendirme yapılmakta ve idari görev bu şekilde yürütülmektedir. Buna göre, vekâleten ve tedviren görevlendirmenin geçici ve istisnai durumlarda başvurulan bir yol olduğu, tedviren görevlendirilen personelin o kadro için öngörülen şartları da 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.” D5D: 17.09.2003, E. 2003/868, K. 2003/3533, **kazancı, ET**. 21.02.2016.

<sup>137</sup> **Akılmaz/Sezginer/Kaya**: s. 205.

<sup>138</sup> D3D: 16.04.1982, E. 1982/960, K. 1982/929. “Anayasanın 128. maddesinde “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” hükmü yer almış ve memurların özlük işlerini düzenleyen 657 sayılı Kanunda ise “tedviren görevlendirme veya atama” şeklinde bir usul öngörülmemiştir. Bununla birlikte uygulamada, asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı 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.” D5D: E. 1998/1661, K. 2001/4441, T. 22.11.2001, ayrıca bkz. DİDDGK: 28.12.2006, E. 2003/736, K. 2006/3361, **Kazancı, ET**. 21.02.2016.

şekilde yürütülmektedir<sup>139</sup>. 17.5.1987 tarih ve 19463 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 99 sayılı Devlet Memurları Genel Tebliğinde de “.... 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*” ifadesi yer almaktadır<sup>140</sup>.

Her ne kadar Kanunda düzenlenmemiş bir kuruma Genelgelerde yer verilmiş olması doğru değilse de, özellikle 2015/13 sayılı Genelgeyle tedviren görevlendirmeye süre sınırlaması getirilmesi, yerinde bir düzenleme olmuştur. Ancak adı geçen Genelgenin yürürlükten kaldırılmasıyla tedviren görevlendirmenin yine sürekli bir uygulama haline gelmesi mümkün görünmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi Genelgelerde yer alan “*tüm görevlendirmeler*” ifadesi ile neyin kastedildiği; bu hükmün içine geçici görevlendirmenin dahil olup olmadığı belirsizdir.

**Geçici görevlendirme**, bir kamu hizmetini yürütmek amacıyla, durumu uygun olan kamu görevlilerinin kadroları ile hukuki bağlarını sürdürmek ve belli bir süre ile sınırlı olmak kaydıyla atamaya yetkili amir tarafından görevlendirilmesidir<sup>141</sup>.

Geçici görevlendirme kurum içi ve kurumlar arası olmak üzere iki türlü olup bunlar birbirinden farklıdır<sup>142</sup>. Kurum içi geçici görevlendirme 657 sayılı DMK’da düzenlenmemiş<sup>143</sup>; kurumlar arası geçici süreli görevlendirme ise DMK ek madde 8’de düzenlenmiştir.

<sup>139</sup> D5D: 22.11.2001, E. 1998/1661, K. 2001/4441, **Kazancı, ET.** 21.02.2016.

<sup>140</sup> *Mevzuatta tedviren görevlendirme şeklinde açıklanan bir usul bulunmamakla beraber uygulamada yukarıda açıklanan 99 seri Nolu Genel Tebliğde belirtildiği üzere asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde idarelerce hizmetin aksatılmadan yürütülmesini temin bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir göreve asilde aranan şartlara en yakın personel arasından tedviren görevlendirme yapılarak idari görevin yürütülmesi sağlanmakla birlikte, kamu hizmetinin aksanması amacıyla, asaleten veya vekaleten atama yapıluncaya kadar, geçici ve istisnai durumlarda başvuru olan bir yol olan tedviren görevlendirmelerde ek ders ücreti ödeneceğine ilişkin bir düzenleme de mevzuatta yer almamaktadır.* D11D: 10.01.2007, E. 2004/3769, K. 2007/8. **Kazancı, ET.** 21.02.2016.

<sup>141</sup> **Yavuzdoğan:** s. 86.

<sup>142</sup> **Pınar İbrahim:** Devlet Memurları Kanunu Şerhi, Seçkin Yayınları, Ankara 2006, s. 1556.

<sup>143</sup> Yasal dayanağı olmamasına rağmen kurum içi geçici görevlendirmeye uygulamada sıkça rastlandığı belirtilmektedir. **Kayar:** s. 274.



Kurum içi geçici görevlendirme, kurumların yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin yerine getirilmesi için, personelin kurum içerisinde geçici olarak görevlendirilmesidir. Bu görevlendirme bir toplantıya, seminere, eğitime katılma şeklinde olabileceği gibi, personel yetersizliği nedeniyle işlerin aksamasının önüne geçilmesi amacıyla da yapılabilir<sup>144</sup>. DPB'na göre<sup>145</sup>; “...657 sayılı Devlet Memurları Kanununda memurların kurum içinde geçici olarak görevlendirilmesine ilişkin açık bir düzenleme yer almamaktadır. Bununla birlikte asli görevleri ile ilgili olarak memurların kurum içinde geçici olarak görevlendirilebilmelerine aykırı bir husus da bulunmamaktadır. ... 657 sayılı Kanunun 45 inci maddesinin 1 inci fıkrasında “Hiçbir memur sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılmaz” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm ile Devlet memurlarının kamu hizmetlerindeki belirli kadrolarda, sınıfına ve sınıfı içindeki derecesine uygun görevlerde çalıştırılmasının zorunlu kılınması ve böylece keyfi görevlendirmelerin önlenmesi amaçlanmıştır. ... Bu itibarla, yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde ve gerekli koşulların varlığı halinde memurların kurum içinde amirlerince bir görevin ifası için geçici olarak görevlendirilebilecekleri, bu görevlendirmenin memurun asli görevi ile ilgili olması ve hizmetin yerine getirilebilmesi anlayışı çerçevesinde süresinin tespit edilmesi gerektiği mütalaa edilmektedir.”

Geçici görevlendirme, vekâlet veya tedviren görevlendirmeden daha farklıdır. Vekâlet ve tedviren görevlendirmede görevlendirilecek bir kadro bulunmakla birlikte bu kadroya henüz asıl atanmamıştır, kadroya ait işlere bir görevli bakmaktadır. Geçici görevlendirmedeyse kamu görevlisi, boş bir kadroya vekâlet etmemekte; hızlı bir biçimde yapılması gereken bir hizmet için veya bazı konularda bilgi ve tecrübesinden yararlanmak için görevlendirilmektedir. Danıştay'a göre 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, aynı kurum içinde geçici görevlendirme konusu düzenlenmemiş olmakla birlikte, bir kamu kurumunun, görev alanı içinde yer alan bir hizmeti yürütmek amacı ile o hizmetle ilgili konuda uzmanlaşmış kamu görevlilerini, kadroları üzerinde kalmak üzere belli bir süre ile görevlendirmesi mümkündür. Ancak geçici görevlendirmenin ilgilinin kadro görevinden fiilen uzaklaştırması

<sup>144</sup> Kurum İçi Ve Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Uygulamaları, <http://memurunyeri.com/2012-08-19-18-24-50/sitemizden-gorusler/2886-kurumici-ve-kurumlararasi-gecici-gorevlendirme-uyg-lamalar.html>, ET. 11.01.2016.

<sup>145</sup> Tarih ve sayı belirtilmemiş olup internet sitesinde 8. görüş olarak yer almaktadır. <http://www.dpb.gov.tr/tr-gorus/gecici-gorevlendirme>, ET. 11.01.2016.



niteliğinde olmaması gerekir<sup>146</sup>. Yine aynı Mahkeme<sup>147</sup> “...bir kamu kurumunun mevzuatla belirlenmiş olan görev alanı içinde yer alan “geçici” nitelikteki bir hizmeti ya da değişen ve gelişen sosyal, ekonomik ve kültürel koşulların sonucu olarak ortaya çıkan, henüz örgütsel altyapısı oluşturulmamış ve bir kadro ile ilgilendirilmemiş olan “yeni bir kamu hizmeti”ni yürütmek amacı ile durumu uygun olan kamu görevlilerinin, “kadrolarıyla hukuki bağlarını sürdürmek ve belli bir süre ile sınırlı olmak üzere” atamaya yetkili amir tarafından geçici olarak görevlendirilmeleri olanaklıdır. Belirtilen hukuki durum karşısında, Personel Dağılım Cetveline göre sürekli personel ihtiyacının bulunması halinde atama suretiyle bu ihtiyacın karşılanması gerekirken, geçici görevlendirmenin yargısal içtihatlarla belirlenmiş koşul ve ölçütlerine aykırı bir biçimde ve boş kadroların görevlendirme suretiyle doldurulamayacağı ilkesi gözetilmeksizin Personel Dağılım Cetveline göre geçici görevlendirme yapılmasına ilişkin düzenlemede hukuka uyarlık” görmemiştir.

Danıştay içtihatlarından da görüldüğü üzere geçici görevlendirme; idarenin görev alanında yer alan geçici nitelikteki bir hizmetin ya da değişen, gelişen sosyal, ekonomik ve kültürel koşulların sonucu ortaya çıkan, henüz örgütsel altyapısı oluşturulmamış, bir kadro ile ilgilendirilmemiş yeni bir kamu hizmetinin yürütülmesi veya bir personelin uzmanlığından yararlanılması amacıyla kullanılır. Danıştay içtihatları uyarınca geçici görevlendirme amacı dışında kullanılmamalı (kamu görevlisini görevinden fiilen uzaklaştırmak veya onu cezalandırmak amacıyla) ve belirli bir süreyle sınırlı olmalıdır<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> “Geçici görevlendirmenin belli süreli ve bir hizmetin geçici olarak yürütülmesi amacıyla yönelik olması gerekirken, uygulamada davacıda olduğu gibi sürekli bir nitelik kazandığı ve geçici görevlendirme ile hedeflenen amacın dışına çıkılması hukuka aykırıdır. D5D: 26.2.1997, E. 1996/2070, K. 1997/419, **kazancı**, ET. 17.01.2016.

<sup>147</sup> D5D: 22.10.2008, E. 2007/4027, K. 2008/5078. “657 sayılı Devlet Memurları Kanununda aynı kurum içinde geçici görevlendirme konusu düzenlenmemiş olmakla birlikte, bir kamu kurumunun mevzuatla belirlenmiş olan görev alanı içinde yer alan “geçici” nitelikteki bir hizmeti; ya da, değişen ve gelişen sosyal, ekonomik ve kültürel koşulların sonucu olarak ortaya çıkan, henüz örgütsel altyapısı oluşturulmamış ve bir kadro ile ilgilendirilmemiş olan “yeni bir kamu hizmetini” yürütmek amacı ile, durumu uygun olan kamu görevlilerinin, “kadroları ile hukuki bağlarını sürdürmek ve belli bir süre ile sınırlı olmak üzere” atamaya yetkili amir tarafından geçici olarak görevlendirilmeleri olanaklıdır. Bu işlemin kurulmasında, yukarıda nitelendirilen kamu hizmetlerinin yürütülmesi amaç edinilmeli; kamu yararı ile bağdaşmayan, örneğin kamu görevlisini görevinden fiilen uzaklaştırmak veya onu cezalandırmak gibi hizmet gereklerine ters düşen bir sonuç amaçlanmamalıdır.” D5D: 09.02.1998, E. 1997/2711, K. 1998/270, **kazancı**, ET. 17.01.2016.

<sup>148</sup> DPB’nın mütalaasında geçici görevlendirmenin belirli bir süreyle sınırlandırılmasının gerekçesi şöyle açıklanmaktadır: “Mezkur hükmün yürürlüğe konulma amacı, kamu hizmetlerinin etkin, hızlı ve verimli bir şekilde yürütülmesi yanında personelin hak ve menfaatlerinin korunması ve görevlendirmelerden dolayı ortaya çıkabilecek mağduriyetlerin

Geçici görevlendirmenin de belirli bir süreyle sınırlı olması gerekmele birlikte buradaki süre sınırlamasının, amaçları arasındaki fark göz önünde bulundurulduğunda, vekâlet veya tedviren görevlendirmedeki sınırlamadan farklı olması gerektiği söylenebilir. Bu noktada her türlü görevlendirme içine geçici görevlendirme de dahil edildiğinde, bu görevlendirme 3 aylık süreyle sınırlı kalacak, süre sonunda kamu görevlisinin geçici görevlendirmesi sona erecek ve hizmet aksayacaktır<sup>149</sup>. O halde, şu ana kadar yapılan açıklamalar dikkate alındığında yapılması gereken, Genelgede hangi tür görevlendirmelerin düzenlendiğinin açıkça belirtilmesi ve farklı amaçlarla yapılan görevlendirmelerin farklı kurallara bağlanmasıdır. Bunun dışında mevzuat incelendiğinde geçici görevlendirmeler için kimi zaman süre belirlenmediği kimi zaman da Genelgede düzenlenen süreden daha uzun süreler belirlendiği görülmektedir<sup>150</sup>. Bu mevzuata; 5952 sayılı Kamu Düzeni

önlenebilir olup, anılan maddenin ikinci fıkrasında yer alan altı aylık süre de bu amaçla getirilmiştir.» DPB: 04.06.2012 tarih ve 10574 sayılı mütalaa. Danıştay'a göre de hem vekâlet hem de geçici görevlendirme hizmet gereklerinden kaynaklanan geçici uygulamalar olup; asıl olan, yönetim ve memuriyet kadrolarına, yasal koşulları taşıyanların, kariyer ve liyakat ilkelerine uyularak atanmalarıdır. D2D: 23.11.2007, E. 2007/1275, K. 2007/4535, **kazancı, ET.** 17.01.2016.

<sup>149</sup> DPB'na göre 657 sayılı Kanuna göre kurumların asli ve sürekli mahiyetteki hizmetleri Devlet Memurları eliyle görülür. Süreklilik arz eden hizmetler için personel sayısının yetersiz olması durumunda kadro imkanları dikkate alınarak ağıktan veya naklen memur istihdam etme imkanı bulunmaktadır. Hizmetlerin, kurumların kendi personeli eliyle gördürülmesi temel ilke olmakla birlikte kısa sürede personel temininin mümkün olmaması, olağanüstü şartların oluşması, geçici süreli olarak iş yükünde artış olması gibi istisnai ve arızı durumlarda kurumlar arasında geçici görevlendirmeye mümkündür. Ancak geçici süreli görevlendirmenin sürekli bir hizmet gördürme usulüne dönüşmemesi ve amacı dışında kullanılmaması da gerekmele olup, personel ihtiyacının öncelikle ilgili mevzuatına uygun bir şekilde ağıktan veya nakil yoluyla memur alınarak karşılanması, geçicilik arz eden durumlarda ise ek 8. maddenin birinci fıkrasına uygun olarak geçici süreli görevlendirme yapılması gerekmekte, bu hususta ise DPB'nin görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Ancak birinci fıkrada yer alan altı aylık görevlendirme süresinin bitmesine rağmen hizmet ihtiyacının devam etmesi, geçici ve olağan dışı iş yükünün mevcut olması durumunda söz konusu maddenin ikinci fıkrası çerçevesinde gerekçeleri belirtmek suretiyle her defasında DPB'nin uygun görüş alınmalıdır. DPB: 18/02/2015 tarih ve 1170 sayılı mütalaa. Nitekim DPB bu görüşüne istinaden başka bir görüşünde de kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerinde aksamaya yol açılmaması için, ilgili personelin de rızasının bulunduğu hallerde söz konusu hükmün ikinci fıkrası kapsamında yapılacak görevlendirmelerde 6 aylık süreye tabi olunmaksızın personelin kurumlar arasında geçici süreli olarak görevlendirilebileceğini belirtmiştir. DPB: 04/06/2012 tarih ve 10574 sayılı mütalaa.

<sup>150</sup> DPB, 04/05/2011 tarih ve 7513 sayılı mütalaa. DPB'nin görevlendirmenin, 657 sayılı Kanunun Ek 8. maddesi kapsamında yapılmış olması durumunda, görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçmeyecek şekilde uygulanması gerektiğini; geçici süreli görevlendirmenin 657 sayılı Kanun dışındaki bir düzenlemeye istinaden yapılması durumunda ise anılan hükmün kapsamında değerlendirilemeyeceğini belirtmiştir. Benzer bir karar için bkz. DPB'nin

Ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun (madde 12/2<sup>151</sup>), 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (madde 36<sup>152</sup>), 5902 sayılı Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun (madde 14/2<sup>153</sup>) örnek verilebilir<sup>154</sup>. Görüldüğü üzere, 2015/13 sayılı Genelgeyle örnek verilen Kanun hükümleri, süreyi sınırlayan hükümler açısından uyumlu olmayabilir. Bu tür olumsuzlukların önüne geçebilmek için Genelgelerin gerekli mevzuat araştırması yapıldıktan sonra hazırlanması gerekir.

## VII.Genel Değerlendirme

2015/9 sayılı Genelge 31.08.2015 tarih ve 29461 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. 07.06.2015 tarihinde genel seçimler yapılmış olup bu seçimler sonucu hükümet kurulamaması nedeniyle 01.11.2015’de erken seçim yapılması

26/04/2011 tarih ve 6632 sayılı mütalaası, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/gorus/gecici-gorevlendirme>, ET. 17.01.2016.

<sup>151</sup> “Müsteşarlığın görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere bütün kamu kurum ve kuruluşlarının personeli, aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımları kendi kurumlarından ödenmek kaydıyla, Müsteşarın teklifi ve Bakan onayı ile geçici olarak Müsteşarlıkta görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilen personelin Müsteşarlıkta geçen hizmet süreleri mesleki kademelerinden sayılır.”

<sup>152</sup> “(Değişik birinci fıkra : 27/12/1991 - KHK - 475/6 md.) Genel ve katma bütçeli dairelerle döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlarda, belediyeler ve özel idareler, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadi Devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarında ve bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar kurumlarının, yüksek yargı organı mensupları, hakim ve savcılar için kendilerinin muvafakati ile Başbakanlıkta Daire Başkanı ve daha üst ünvanlı kadrolarda istihdam edilebilirler. Başbakanlığın bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Yüksek yargı organları mensupları hakkında görevlendirme talebi ilgili yüksek mahkemelerin başkanlarının yerine getirilir. Bu personel ilgili kurumundan maaşsız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır. (Ek cümle: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) Bu fıkra kapsamında istihdam edilen personel istihdam edildikleri kadro için ilgili mevzuatta öngörülen her türlü mali ve sosyal haklardan aynen yararlanır. Terfileri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır. (İkinci fıkra mülga: 27/12/1991 - KHK - 475/6 md.) (Ek: 16/6/1988 - KHK - 331/1 md.) Ayrıca, birinci fıkrada belirtilen kurumlarda görevli personel; aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak Başbakanlıkta görevlendirilebilirler.”

<sup>153</sup> “Çalışma grupları, afet ve acil durum yönetimi uzmanları, afet ve acil durum yönetimi uzman yardımcıları ile diğer personelden oluşur. Başbakan veya yetkilendirdiği bakan onayı ile afet ve acil durumlara ilişkin çalışmalarda bulunmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının personeli, Başkanlıkta geçici olarak görevlendirilebilir; konu ile ilgili uzmanların katılımı ile geçici komisyon ve kurullar oluşturulabilir.”

<sup>154</sup> Geçici Görevlendirme hangi mevzuata göre yapılır? <http://sorucevap.memurlar.net/soru/2207/>, ET. 17.01.2016

kararı alınmış ve yeni hükümet ancak 2015 Kasım ayının sonunda göreve başlayabilmiştir. 07.06.2015'ten, 2015/9 sayılı Genelgenin yayımlandığı tarihi de içine alacak şekilde, Kasım 2015 sonuna kadar güvenoyu almış bir hükümet değil; işgüder hükümet görev başında kalmıştır<sup>155</sup>. Bu durum devletin ve kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin bir sonucudur. Ancak bu noktada işgüder hükümetin hangi konularda işlem tesis edebileceği tartışma konusudur. Örneğin henüz güvenoyu almamış bir hükümetin ve bu arada hükümetin başı olan başbakanın kamu görevlilerinin atanma ve görevlendirilmelerini durdurması veya izin şartına bağlaması mümkün müdür?

İşgüder hükümet uygulamasının amacı, devletin ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak olduğuna göre, bunun tam tersine personel atama ve görevlendirmesini durduran veya zorlaştıran uygulamaların bu amaçla bağdaştığı söylenemez. Yine işgüder hükümetlerin görevi, gündelik işlerin yürütülmesiyle sınırlı olmalıdır. İşgüder hükümetlerin siyasal değil, ancak idari ve ivedi işleri görebileceği genel olarak kabul edilmektedir. Bu hükümetler, parlamento güvenine dayanmadıklarından önemli siyasal kararlar almamalı, önemli makamlara atama yapmamalıdır<sup>156</sup>. Danıştay'a göre de<sup>157</sup> "11.1.2002 tarihinden 4.11.2002 tarihine kadar 11 aylık sürede İl Sağlık Müdür Yardımcılığı görevlerine 87 adet atama yapıldığı halde, 3 Kasım 2002 Milletvekili Genel Seçimlerinden hemen sonra, (yeni hükümete görev teslimi yapılmadan kısa bir süre önce) 4.11.2002-19.11.2002 tarihleri arasında ve İl Sağlık Müdür Yardımcılıkları görevlerine acil atamayı gerektirecek somut bir nedenin varlığı da ortaya konulmadan, davacıyla birlikte 41 İl Sağlık Müdür Yardımcılığı kadrosuna yapılan atamanın kamu yararı ve hizmet gerekleriyle bağdaşır bir yanı bulunmamaktadır."

2015/9 ve 2015/13 sayılı Genelgeler, kendi belirledikleri istisnalar dışındaki tüm kamu kuruluşlarının yapacağı bir kısım atamaları ve görevlendirmeleri durdurmuş veya Başbakanlıktan izin alma şartına bağlamıştır. Personel hukuku açısından son derece önemli yetkileri Başbakanlığa bahşeden bu tür işlemlerin hukuka aykırı olmaması, pek çok hukuk kural ve ilkesine uygun olmasına bağlıdır. Ancak incelenen Genelgelerin bu şartları taşımaktan uzak olduğu görülmektedir.

<sup>155</sup> Haziran seçimi sonrası Başbakan Ahmet Davutoğlu Bakanlar Kurulu'nun istifasını Cumhurbaşkanlığı makamına sunmuş ve bu istifa da Cumhurbaşkanı tarafından; Anayasasının 104. maddesi uyarınca, yeni Hükümet kuruluncaya kadar mevcut hükümetin göreve devam etmesi ricasıyla kabul edilmiştir. **Abdulahkimoğulları** Erdal: "İşgüder hükümet", <http://www.ankarastateji.org/ko-e-yaz-s/i-guder-hukümet/>, ET. 20.02.2016.

<sup>156</sup> [http://www.anayasa.gen.tr/bakanlarkurulu.htm#\\_ftnref30](http://www.anayasa.gen.tr/bakanlarkurulu.htm#_ftnref30), ET. 17.01.2016.

<sup>157</sup> D5D: 10.12.2004, E. 2004/3658, K. 2004/5187, **kazancı**, ET. 17.01.2016.

Genelgeler düzenleyici işlem yapma tekniğine aykırı bir biçimde yapılmış olup muğlak ifadeler ve belirsizlikler taşımaktadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi Genelgeler gerekli atıfları yapmaya imkan verecek şekilde yazılmamıştır. Bunun dışında Genelgelerde “*müstakil birim amiri*”, “*yürütme*”, “*her türlü görevlendirme*”, “*legal görünüm altında illegal faaliyet yürüten yapılar*” gibi ifadeler yer almakta olup bunların ne anlama geldiği belirsizdir. Bu belirsizliğe rağmen bu tür ifadelere hukuki güç tanımak, uygulamada pek çok problem doğmasına, idarelerin nasıl işlem yapması gerektiği noktasında kafasının karışmasına ve gereksiz yere pek çok hususun Başbakanlığa sorulmasına neden olabilir. Nitekim bu husus Genelgeler yayınlanır yayınlanmaz kendini göstermiş ve 2015/9 sayılı Genelge yayımlandıktan bir süre sonra Başbakanlık Personel Ve Prensipier Genel Müdürlüğünün 17.09.2015 tarih ve 10481 sayılı işlemiyle Genelge hakkında çeşitli açıklamalar yapılmıştır. Benzer şekilde 2015/13 sayılı Genelgenin yayınından hemen sonra 09.12.2015 tarih ve 14129 sayılı Başbakanlık Personel Ve Prensipier Genel Müdürlüğü işlemiyle 2015/13 sayılı Genelgede çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Genelgelerde göze çarpan bir diğer husus da kapsam kısımlarında (tüm kamu kurum ve kuruluşları) yer verdikleri istisnaların hangi ölçütlere göre belirlendiğinin anlaşılabilmesidir. Örneğin Genelgelerde il özel idareleri ve belediyeler kapsam dışı tutulmuş ancak büyükşehir belediyeleri bilinçli veya bilinçsiz olarak kapsama dâhil edilmiştir. Yine benzer şekilde Genelgelerde Kamu Denetçiliği Kurumu kapsam dışı tutulurken Türkiye İnsan Hakları Kurumu veya düzenleyici denetleyici kurumlar kapsama dâhil edilmiştir.

Genelgelerin kapsamına ilişkin olarak bir diğer önemli husus da pek çok kamu kurumunun Genelgeler kapsamına alınması ve Başbakanlığa personel konusunda geniş yetkiler tanınmış olmasıdır. Merkezi idarenin kamu kurumlarının personeli üzerinde kanunda düzenlenmemiş yetkilere düzenleyici işlemle sahip olması, idari vesayet ilkesine aykırılık oluşturur<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> Bununla birlikte Danıştay benzer bir olayda farklı görüşte olduğu anlaşılmaktadır. Danıştay; 25173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve personel atamalarını ikinci bir talimata kadar durduran 2003/42 sayılı Başbakanlık Genelgesinin hukuka aykırı olmadığı sonucuna varmıştır. Mahkemenin gerekçesi şöyledir: “*Anayasanın 112. maddesinin 1. fıkrasında, “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir...” hükmü yer almış; aynı maddenin 3. fıkrasında, “Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür” hükmüne yer verilmiş; 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 33. maddesinde, Başbakanlık, kanunla yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir hükmü öngörülmesi; aynı Kanunun 2. maddesinin (a) fıkrasında, Bakanlıklar*

İdari vesayet ve hiyerarşi idarenin bütünlüğünü sağlayan araçlardır. Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca “*Merkezî idare, mahallî idareler*

*arasında işbirliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek maksadıyla gerekli tedbirleri almak; (b) fıkrasında, Devlet teşkilatının düzenli ve müessir bir şekilde işlenmesini temin edecek prensipleri tespit etmek, hükümet programı ve kalkınma planları ile yıllık programların uygulanmasını takip etmek Başbakanlığın görevleri arasında sayılmış; anılan Kanunun 9. maddesinin (a) fıkrasında ise, Devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlenmesini sağlayıcı prensipleri tespit etmek, direktifler vermek, önlemler almak ve koordinasyonu sağlamak Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında belirtilmiştir. İptali istenen 2003/42 Sayılı Başbakanlık Genelgesiyle, kamu kurum ve kuruluşlarındaki her türlü atamaların belli istisnalar dışında 2. bir talimata kadar durdurulduğu anlaşılmaktadır. Personel hareketlerinin hükümetin uyguladığı ekonomik program doğrultusunda belli bir düzen içinde yürütülmesi ve kamu sektöründeki istihdamın ölçüli hale getirilmesini sağlamak amacıyla, kamu yönetimi reformu çalışmaları çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşlarındaki bazı kadrolara yapılacak olan ve Genelgede tek tek sayılan istisnai atamalar dışındaki her türlü atamaların 2. bir talimata kadar geçici olarak durdurulmuş olmasında, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık bulunmamaktadır. Dava konusu Genelge, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamına aldığından, özellikle bir kurumun yetkisine bırakılmış bir konuya müdahale anlamını da taşımamaktadır. Kaldı ki, iptali istenen Genelgeyle, kamu hizmetlerinde aksamaya yer verilmemesi için ivedi ve zorunlu hallerde yapılacak atamaların durdurulmadığı ve bu atamalar için Başbakanlıktan izin alınması koşulunun öngörüldüğü gözlenmektedir. Belirtilen nedenlerle, personel hareketlerinin ekonomik program doğrultusunda belli bir düzen içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla, atamaların belli istisnalar dışında geçici olarak durdurulması ve bu geçici dönemle sınırlı olmak üzere zorunlu atamalar için Başbakanlıktan izin alınması koşulunun getirilmesine dair davaya konu genelgede hukuka ve kamu yararına aykırılık görülmemiştir. Öte yandan, Başbakanlığın 18.9.2003 tarihli başka bir işlemlerle, sosyal güvenlik kuruluşları, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunlarla kurulmuş olan kurul, üst kurul, enstitü ve sair adlarla kamu tüzel kişiliğini haiz kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin kurum içi atamalarının ve sözleşmeli personelin ilk defa atanmasına dair işlemler dışında kalan atama işlemlerinin 2003/42 Sayılı genelge kapsamından çıkarıldığı; daha sonra 9.6.2004 günlü, 25487 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2004/18 Sayılı genelgeyle de davaya konu genelgenin yürürlükten kaldırıldığı anlaşılmaktadır.” Mahkemenin gerekçesine aldığı Anayasa hükmü (madde 112) başbakanın bakanlar ve bakanlıklarla olan ilişkilerini düzenlemekte olup bu noktada ayrı bir tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının madde hükümleriyle bir ilişkisi yoktur. Mahkemenin dayanak gösterdiği Kanun hükümlerine bakıldığında, bu madde hükümlerinden bütün atamaların merkezi idarenin yetkisine bırakılabileceği şeklinde bir anlam çıkarılamaz. Zira atama yetkisi kanuni dayanak gerektiren bir yetki olup aynı zamanda kanunda açıkça düzenlenmelidir. Kaldı ki idare hukukunda yetkinin dar yorumlanması bilinen bir ilkedir. Mahkemenin gerekçe olarak belirttiği “Genelge, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamına aldığından, özellikle bir kurumun yetkisine bırakılmış bir konuya müdahale anlamını da taşımamaktadır. Kaldı ki, iptali istenen Genelgeyle, kamu hizmetlerinde aksamaya yer verilmemesi için ivedi ve zorunlu hallerde yapılacak atamaların durdurulmadığı ve bu atamalar için Başbakanlıktan izin alınması koşulunun öngörüldüğü gözlenmektedir” şeklindeki ifade de Genelgenin hukuka uygun kabul edilmesini sağlamaz. Zira Genelgenin istisna öngörmeden, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamına alması veya bazı atamalar için Başbakanlıktan izin alma şartı getirmesi, atama yetkisinin kanuna dayanması zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. D5D: 27.02.2006, E. 2003/5124, K. 2006/752, **kazancı**, ET. 17.01.2016.*



üzerinde..... kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” Yani idari vesayet aslında, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu bir yetkidir. Bununla birlikte Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliği olan kamu kurumlarının bu bütünden kopuk olduğu düşünülemez<sup>159</sup>. Merkezi idarenin kamu kurumları üzerinde sahip olduğu yetki, Anayasa hükmü uyarınca idari vesayet olarak ifade edilemese de idari vesayet benzeri bir yetkidir. Bu yetkinin de idari vesayet yetkisindeki sınırlamalara tabi olduğu söylenebilir.

Vesayet yetkisi, kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır. Vesayet makamı vesayet yetkisini ancak kanunda açıkça belirtilmiş olan alanlarda ve yine kanunun çizdiği sınırlar için kullanabilir. Bu noktada vesayet makamının kim olduğu da kanunla belirlenir<sup>160</sup>. Yerinden yönetim kuruluşlarının personeli üzerinde de vesayet yetkisinin kullanılması mümkün olup kamu görevlilerinin; kadrolarının verilmesi<sup>161</sup>, tayinlerinin yapılması, tasdiki, terfi, izin, işten el çektirme, disiplin kovuşturması gibi özlük işlerine ait konularda ve vazifeden azil konusunda merkezi idareye yetki verilebilir<sup>162</sup>. Ancak bunun için kanunla açıkça yetkilendirilmiş olmak gerekir. Kanunda merkezi idareye verilmiş açık bir yetki yoksa her kamu tüzel kişisinin, kendine has bir personele sahip olduğunun ve kendi adına personel istihdam edebileceğinin kabulü gerekir<sup>163</sup>. Bu cümleden olmak üzere<sup>164</sup> “*Kamu kurumları ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olarak, kendilerine has bir personel çalıştırmırlar. Bu personelin alımı, işlerine son verilmesi vb. bakımlardan, kamu kurumunu kuran kamu idaresi (devlet veya mahallî idareler) değil, doğrudan kamu kurumu yetkilidir. Örneğin devlet tarafından kurulmuş üniversitenin personeli üniversite tarafından işe*

<sup>159</sup> Günday’a göre merkezi idareye mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi tanınmışken bu kuruluşlara oranla özerklikleri sınırlı olan kamu kurumlarına karşı bu yetki evleviyetle kabulü gerekir. Yine müellife göre anayasada düzenlenmiş olan idarenin bütünlüğü ilkesi karşısında kamu kurumlarını bu denetim kapsamının dışına çıkarmak imkânsızdır. **Günday:** s. 85.

<sup>160</sup> **Arslan** Süleyman: Türkiye’de Ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Kalite Matbaası, Ankara 1978, s. 61.

<sup>161</sup> DMK madde 33 uyarınca “*İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadroları yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile tamamlanır.*”

<sup>162</sup> Erdoğan Sedat: “*Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri*”, TBD Yayını, Ankara 1972, s. 204’dan naklen, **Arslan:** s. 71. Günday’a göre de kamu kurumlarında çalışan personelin seçilmesi, atanması, atamalarının onaylanması ve görevlerine son verilmesi konusunda merkezi idareye kanunla yetki verilebilir. **Günday:** s. 89.

<sup>163</sup> **Gözler:** s. 157, (kitap).

<sup>164</sup> **Gözler:** s. 471 vd, (kitap).



*alınır ve üniversite tarafından işine son verilir. Kamu kurumunun personeli de kendine has bir statüye tâbidir. Şüphesiz bu statü devlet memurluğu genel statüsüne göndermeyle düzenlenmiş de olabilir.”*

İnceleme konusu genelgelere ilişkin son olarak şu söylenebilir: 2015/9 ve 2015/13 sayılı Genelgeler yayımlandıkları tarihten kısa bir süre sonra yürürlükten kaldırılmıştır. Genelgelerle düzenlenen konularda kanuni bir düzenleme yapılmamış olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bunların kaldırılma gerekçeleri hukuka aykırı olduklarının anlaşılması mıdır; yoksa başka bir neden mi etkili olmuştur? Bu soru cevapsız kalmıştır.

#### **-KAYNAKÇA-**

**Ağar Şefik Can:** İdari Hiyerarşi Kudreti, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1970.

**Akbulut Emre:** Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, Beta Yayınları, İstanbul 2013.

**Akçer Güney:** Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi Ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi, 2011.

**Akgüner Tayfun:** Kamu Personel Yönetimi, DER Yayınları, Altıncı Basım, İstanbul 2014.

**Aktan Tahir:** Kamu İdaresi, Genişletilmiş 2. Basım, 1989.

**Akyılmaz Bahtiyar – Sezginer Murat – Kaya Cemil:** Türk İdare Hukuku, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2015.

**Arslan Süleyman:** Türkiye’de Ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Kalite Matbaası, Ankara 1978.

**Atay Ender Ethem:** İdare Hukuku, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2014.

**Atay Şanlı Yeliz:** Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, 1. Baskı, TODAİE, Ankara 2011.

**Aytürk Nihat:** “Yönetimde Yetki Devri Ve İmza Yetkileri”, AİD, Y.

2000, C. 33, S. 1.

**Bayburtlu Arif:** Devlet Memurlarının Naklen Atanmalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2011.

**Coşkun Sabri:** “Kamu Personeli Mevzuatının Uygulanmasından Doğan Yönetimsel Yargı Uyuşmazlıkları”, AİD, Y. 1988, C. 21, S. 1.

Çolak Nusret İlker: “Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri”, AÜEFĐ, Y. 2005, C. IX, S. 1-2.

**Devlet Memurları El Kitabı**, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, TODAİE, Yayın No. 219, Ankara 1987.

**Duran Lütfi:** “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii Ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İÜHFM, Y. 1964, C. XXX, S. 3-4.

**Em Ali:** Kanunların Ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.

**Gournay Bernard:** Yönetim Bilimine Giriş, TODAİE Yay No. 122, Çev. İhsan Kuntbay, Ankara 1971.

**Gözler Kemal:** “5018 Ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”, AUHFD, Y. 2011, C. 60, S. 4 2011.

**Gözler Kemal:** İdare Hukuku, Cilt I, 1. Baskı, Bursa 2003, (kitap).

**Günday Metin:** İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara 2011.

**Güneş Turan:** Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayınları, No:191 - 173, Ankara 1965.

**Güran Sait:** “İdarî Lüzum Sebebiyle Memurun Tahvili Ve Müstaifi Addi”, İÜHFM, Y. 1963, C. 29, S. 1-2.

**Güran Sait:** “Yeni Bir Buluş: Askıdaki Memur”, İHİD, Y. 1980, C. 1, S. 1, (askıdaki memur).

**Güran Sait:** “Yer Değiştirme İşlemlerinin Maliyeti”, İHİD, Y. 1980, S. 2, (yer değiştirme).

**Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Editör: Seriyse Sezen, 2. Baskı, TODAİE, Yayın No. 342, Ankara 2008.

**Karaer** Tacettin: “Kalkınma Planları Ve İdari Reform”, AİD, Y. 1991, C. 24, S. 2.

**Kayar** Nihat: Kamu Personel Yönetimi, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, 2011.

**Kerman** Uysal – **Altan** Yakup – **Aktel** Mehmet: “Dönüşen Devlette Yerleşme Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinde Bir Analiz” AİD, Y. 2008, C. 41, S. 3.

**Onar** Siddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, I. Cilt, 3. Bası, İstanbul 1966.

**Pınar** İbrahim: Devlet Memurları Kanunu Şerhi, Seçkin Yayınları, Ankara 2006.

**Sayan** İpek Özkal: “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, AÜSBFD, C. 64, S. 1.

**Serim** Bülent: “Yönetimin Kamu Görevlileriyle İlgili Düzenleme Yetkisi”, Danıştay Dergisi, Y. 1989, S. 72-73.

**Şanlı** Denizler: “Planlama Yetkisinin Analizi”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 67, S. 3.

**Tan** Turgut: Planlamanın Hukuki Düzeni, TODAİE Yay. No. 154, Ankara 1976.

**Tan** Turgut: “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, AİD, Y. 1975, C. 8, S. 2, (ekonomik idari kararlar).

**Tosun** Öztekin: “Yürütme Organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması”, İÜHFM, Y. 1962, C. 28, S. 2.

**Tutum** Cahit: Türkiye’de Memur Güvenliği, TODAİE Yay. No. 132, Ankara 1972.

**Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi**, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Yayın No. 377, Ankara 2015, Hazırlayanlar: Onur Ender Aslan, Ali Çakıroğlu, Ozan Zengin, Serkan Yıkarbaba, Doğan Durna.

**Yavuzdoğan** Seçkin: Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama, Adalet Kitabevi, Ankara 2014.

**Yıldırım** Ramazan: Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Mimoza Yayıncılık, Konya 2006.

Başbakanlıktan:

Konu : Personel İşlemleri

GENELGE

2015/9

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatı, Anayasa Mahkemesi, hâkim ve savcı adaylarının atanmaları yönünden ilgisine göre Adalet Bakanlığı veya Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulu, Sayıştay Başkanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Millî İstihbarat Teşkilatı, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler hariç);

- Kamu Personel Seçme Sınavı sonuçlarına göre merkezi yerleştirme sonucunda yapılacak atamalar,

- Tıpta Uzmanlık Eğitimi Giriş Sınavı ve Dış Hekimliği Uzmanlık Eğitimi Giriş Sınavı sonucunda atanmaya hak kazananların atanmaları,

- Doçent ve profesör kadrolarına yapılacak atamalar,

- 657 sayılı Kanununun 53 üncü maddesi kapsamına giren engelli atamaları,

- 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi kapsamına giren eski hükümlü atamaları,

- 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 1 inci ve ek 6 ncı maddeleri kapsamına giren atamalar,

- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında veya diğer ilgili mevzuata göre yapılacak askeri personel atamaları,

- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 22 nci maddesi uyarınca yapılacak atamalar,

- Devlet burslusuz olarak yurt dışına gönderilen öğrencilerin akademik eğitimlerini tamamlamalarını müteakip atanmaları,

- Zorunlu yer değiştirmeye tabi atamalar,

- Eş durumu ve mazeret nedeniyle yapılacak naklen atamalar,

- Vatani görevlerini yapmak üzere görevlerinden ayrıлып terhislerini müteakip tekrar eski görevlerine dönmek isteyenler ile ücretsiz izin bitimi yapılacak atamalar,

- Mükteseben yapılacak derece terfileri ve görevde yükselme sınavı sonucunda yapılacak atamalar,

- Yargı kararlarının uygulanması nedeniyle yapılacak atamalar,

- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun Ek 1 inci maddesi ile 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanununun Ek 1 inci maddesi kapsamına giren atamalar,

- Bakanlar Kurulu kararı veya müsterek kararla yapılacak atamalar,

- Müfettiş raporu veya soruşturma sonucu yapılması gereken atamalar,

- 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun ek 7. maddesi kapsamına giren atamalar,

hariç olmak üzere her statüdeki personelin görev ve unvan değişikliği niteliğinde olanlar dahil naklen veya açıktan atamaları, ikinci bir talimata kadar durdurulmuştur.

Ancak kamu hizmetlerinde aksama meydana verilmemesi amacıyla ivedi ve zorunlu hallerde yukarıda belirtilen istisnalar dışında yapılacak atamalar için Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Ayrıca; bu kurum ve kuruluşlarda daire başkanı, eşi ve üstü boş kadrolara vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler ile üyesi olunan uluslararası kuruluşlar ve anlaşmalar gereğince katılımın zorunlu olduğu toplantılar hariç tüm yurtdışı geçici görevlendirmelerde Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

Ahmet DAVUTOĞLU  
Başbakan

Başbakanlıktan:

Konu : Personel İşlemleri

**GENELGE**

2015/9

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatı, Anayasa Mahkemesi, hâkim ve savcı adaylarının atanmaları yönünden ilgisine göre Adalet Bakanlığı veya Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulu, Sayıştay Başkanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Millî İstihbarat Teşkilatı, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler hariç);

- Kamu Personel Seçme Sınavı sonuçlarına göre merkezi yerleştirme sonucunda yapılacak atamalar,

- Tıpta Uzmanlık Eğitimi Giriş Sınavı ve Diş Hekimliği Uzmanlık Eğitimi Giriş Sınavı sonucunda atanmaya hak kazananların atanmaları,

- Doçent ve profesör kadrolarına yapılacak atamalar,

- 657 sayılı Kanunun 53 üncü maddesi kapsamına giren engelli atamalar,

- 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi kapsamına giren eski hükümlü atamalar,

- 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 1 inci ve ek 6 ncı maddeleri kapsamına giren atamalar,

- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında veya diğer ilgili mevzuata göre yapılacak askerî personel atamalar,

- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 22 nci maddesi uyarınca yapılacak atamalar,

-Devlet bursunu olarak yurt dışına gönderilen öğrencilerin akademik eğitimlerini tamamlamalarını müteakip atanmaları,

- Zorunlu yer değiştirmeye tabi atamalar,

- Eş durumu ve mazeret nedeniyle yapılacak naklen atamalar,

- Vatani görevlerini yapmak üzere görevlerinden ayrılıp terhislerini müteakip tekrar eski görevlerine dönmek isteyenler ile ücretsiz izin bitimi yapılacak atamalar,

- Mükteseben yapılacak derece terfileri ve görevde yükselme sınavı sonucunda yapılacak atamalar,

- Yargı kararlarının uygulanması nedeniyle yapılacak atamalar,

- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun Ek 1 inci maddesi ile 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanununun Ek 1 inci maddesi kapsamına giren atamalar,

- Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararla yapılacak atamalar,

- Müfettiş raporu veya soruşturma sonucu yapılması gereken atamalar,

- 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun ek 7. maddesi kapsamına giren atamalar,

hariç olmak üzere her statüdeki personelin görev ve unvan değişikliği niteliğinde olanlar dahil naklen veya ağıktan atamaları, ikinci bir talimata kadar durdurulmuştur.

Ancak kamu hizmetlerinde aksatmaya meydan verilmemesi amacıyla ivedi ve zorunlu hallerde yukarıda belirtilen istisnalar dışında yapılacak atamalar için Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Ayrıca; bu kurum ve kuruluşlarda daire başkanı, eşiti ve üstü boş kadrolara vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler ile üyesi olmayan uluslararası kuruluşlar ve anlaşmalar gereğince katılımın zorunlu olduğu toplantılar hariç tüm yurtdışı geçici görevlendirmelerde Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

Ahmet DAVUTOĞLU  
Başbakan

T.C.  
BAŞBAKANLIK  
Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü

Sayı : 69471265-010-06/ 10481  
Konu : 2015/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi

17 Eylül 2015

DAĞITIM YERLERİNE

Bilindiği üzere, 31/08/2015 tarihli ve 29461 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Personel İşlemleri” konulu 2015/9 sayılı Başbakanlık Genelgesinde belirtilen istisnalar dışında her statüdeki personelin görev ve unvan değişikliği niteliğinde olanlar dâhil naklen veya açıktan atamalarının ikinci bir talimata kadar durdurulması ancak ivedi ve zorunlu hallerde Başbakanlıktan izin alınarak atama yapılabilmesi hükmüne bağlanmıştır. Bu çerçevede aşağıda belirtilen personel işlemlerine izin verilmiştir.

1. 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi kapsamına giren engelli işçi alımları,
2. Eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında sağlık hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesini temin etmek üzere 4924 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan atamalar,
3. İlgili mevzuatında “Devlet hizmeti yükümlülüğü” veya “mecburi hizmet” adı altında yapılan atamalar,
4. Mesleğe, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınarak ilgili mevzuatında belirtilen yardımcılık, stajyerlik gibi yeterlik süreçleri sonucunda yapılan atamalar,
5. 657 sayılı Kanunun 73 üncü maddesi ve ilgili mevzuat uyarınca karşılıklı olarak yer değiştirme suretiyle yapılan atamalar,
6. “Eğitim durumu” ve “engellilik” nedeniyle yapılacak kurum içi ve kurum dışı naklen atamalar,
7. 2009/12 sayılı Başbakanlık Genelgesinin 1 inci maddesi uyarınca, görev mahalli dışında bir ortaöğretim kurumunu merkezi sınavla kazanmış çocuğu bulunan veya engelli bir yakınının özel eğitim ihtiyacı olan personelin atamaları,
8. Aday memurların asli memurluğa atanması, öğrenim nedeniyle intibak değişikliği, hizmet değerlendirmesine bağlı ilave derece veya kademe uygulaması gibi ilgili mevzuatına göre yapılması gereken atamalar,
9. 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun ilgili hükümlerine göre süreli atanan öğretim elemanlarının (yardımcı doçent, öğretim görevlisi, araştırma görevlisi, okutman ve uzman) yeniden atanmaları,
10. Üniversitelerde proje süresi ve bütçesi ile sınırlı olmak üzere çalıştırılacak personel.

Ancak il müdürü ve daire başkanı, eşiti ve üstü idari kadrolarda bulunanların başka bir birimde veya yerde 10 iş gününü aşan görevlendirilmeleri ile bu dolu kadroya yapılacak görevlendirmeler için Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Öte yandan, uygulamada birliğin sağlanması ve tereddütlerin giderilmesi amacıyla aşağıdaki açıklamaların yapılması ihtiyacı hâsıl olmuştur:

1. “KPSS sonuçlarına göre merkezi yerleştirme sonucunda yapılacak atamalar” kapsamına sadece ÖSYM tarafından alınan tercihlere göre yapılan merkezi yerleştirmeler girmektedir.

2. Aşağıda belirtilen hususlar Genelge kapsamı dışındadır:



T.C.  
BAŞBAKANLIK  
Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü

Sayı : 69471265-010-06/ 10481  
Konu : 2015/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi

17 Eylül 2015

DAĞITIM YERLERİNE

Bilindiği üzere, 31/08/2015 tarihli ve 29461 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Personel İşlemleri" konulu 2015/9 sayılı Başbakanlık Genelgesinde belirtilen istisnalar dışında her statüdeki personelin görev ve unvan değişikliği niteliğinde olanlar dâhil naklen veya açıktan atamalarının ikinci bir talimata kadar durdurulması ancak ivedi ve zorunlu hallerde Başbakanlıktan izin alınarak atama yapılabilmesi hükmüne bağlanmıştır. Bu çerçevede aşağıda belirtilen personel işlemlerine izin verilmiştir.

1. 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi kapsamına giren engelli işçi alımları,
2. Eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında sağlık hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesini temin etmek üzere 4924 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan atamalar,
3. İlgili mevzuatında "Devlet hizmeti yükümlülüğü" veya "mecburi hizmet" adı altında yapılan atamalar,
4. Mesleğe, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınarak ilgili mevzuatında belirtilen yardımcılık, stajyerlik gibi yeterlik süreçleri sonucunda yapılan atamalar,
5. 657 sayılı Kanunun 73 üncü maddesi ve ilgili mevzuat uyarınca karşılıklı olarak yer değiştirme suretiyle yapılan atamalar,
6. "Eğitim durumu" ve "engellilik" nedeniyle yapılacak kurum içi ve kurum dışı naklen atamalar,
7. 2009/12 sayılı Başbakanlık Genelgesinin 1 inci maddesi uyarınca, görev mahalli dışında bir ortaöğretim kurumunu merkezi sınavla kazanmış çocuğu bulunan veya engelli bir yakınının özel eğitim ihtiyacı olan personelin atamaları,
8. Aday memurların asli memurluğa atanması, öğrenim nedeniyle intibak değişikliği, hizmet değerlendirilmesine bağlı ilave derece veya kademe uygulaması gibi ilgili mevzuatına göre yapılması gereken atamalar,
9. 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun ilgili hükümlerine göre süreli atanan öğretim elemanlarının (yardımcı doçent, öğretim görevlisi, araştırma görevlisi, okutman ve uzman) yeniden atanmaları,
10. Üniversitelerde proje süresi ve bütçesi ile sınırlı olmak üzere çalıştırılacak personel.

Ancak il müdürü ve daire başkanı, eşiti ve üstü idari kadrolarda bulunanların başka bir birimde veya yerde 10 iş gününü aşan görevlendirilmeleri ile bu dolu kadroya yapılacak görevlendirmeler için Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Öte yandan, uygulamada birliğin sağlanması ve tereddütlerin giderilmesi amacıyla aşağıdaki açıklamaların yapılması ihtiyacı hâsıl olmuştur:

1. "KPSS sonuçlarına göre merkezi yerleştirme sonucunda yapılacak atamalar" kapsamına sadece ÖSYM tarafından alınan tercihlere göre yapılan merkezi yerleştirmeler girmektedir.
2. Aşağıda belirtilen hususlar Genelge kapsamı dışındadır:



T.C.  
BAŞBAKANLIK  
Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü

Sayı : 69471265-010-06/ 1 0 4 8 1  
Konu : 2015/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi

17 Eylül 2015

- a) 657 sayılı Kanunun ek 8 inci maddesine göre veya diğer kanun hükümleri uyarınca yapılacak (idari kadrolara yapılacak görevlendirmeler hariç) kurumlar arası geçici görevlendirmeler,  
b) Yıllık izin, mazeret izni, hastalık ve refakat izni, aylıksız izin nedenleriyle geçici olarak ayrılanların yerlerine yapılacak vekil atamaları,  
c) Genelge kapsamında sayılan kurumlardan kapsam dışı tutulan kurumlara yapılacak her türlü atamalar ile görevlendirmeler.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

  
Kemal MADENOĞLU  
Başbakan a.  
Müsteşar

Dağıtım:  
Başbakan Yrd.larına  
(İlgili Kuruluşlara Başbakan Yardımcılıklarınca)  
Bakanlıklara (İlgili Kuruluşlara Bakanlıklarca)  
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine  
Başbakanlık İlgili Kuruluşlarına  
Düzenleyici ve Denetleyici Kurum/Kurul Başkanlıklarına  
Başbakanlık Merkez Teşkilatına

T.C.  
BAŞBAKANLIK  
Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü

Sayı : 69471265-010-06/ 1 0 4 8 1  
Konu : 2015/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi

17 Eylül 2015

- a) 657 sayılı Kanunun ek 8 inci maddesine göre veya diğer kanun hükümleri uyarınca yapılacak (idari kadrolara yapılacak görevlendirmeler hariç) kurumlar arası geçici görevlendirmeler,  
b) Yıllık izin, mazeret izni, hastalık ve refakat izni, aylıksız izin nedenleriyle geçici olarak ayrılanların yerlerine yapılacak vekil atamaları,  
c) Genelge kapsamında sayılan kurumlardan kapsam dışı tutulan kurumlara yapılacak her türlü atamalar ile görevlendirmeler.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

  
Kemal MADENOĞLU  
Başbakan a.  
Müsteşar

Dağıtım:  
Başbakan Yrd.larına  
(İlgili Kuruluşlara Başbakan Yardımcılıklarınca)  
Bakanlıklara (İlgili Kuruluşlara Bakanlıklarca)  
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine  
Başbakanlık İlgili Kuruluşlarına  
Düzenleyici ve Denetleyici Kurum/Kurul Başkanlıklarına  
Başbakanlık Merkez Teşkilatına

GENELGE

Başbakanlıktan:

**Konu :** Personel İşlemleri

**GENELGE**

2015/13

Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu personelinin; hizmet kalitesini ve verimliliğini yükseltmek, merkez-taşra, kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengeli dağılımını sağlamak, yönetim kadroları hakkında gerekli veri tabanını oluşturmak üzere aşağıdaki tedbirlerin alınması uygun görülmüştür.

Tüm kamu kurum ve kuruluşları (Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Yüksek mahkemeler, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Yüksek Seçim Kurulu, Sayıştay Başkanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Millî İstihbarat Teşkilatı, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müesses ve işletmeler ile 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa tabi personel hariç);

- a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 92'nci maddesine göre yapacağı atamalarda,
  - b) Müşterek kararlar atama gerektirmeyen;
  - 1) Müstakil birim amiri ve üstü kadrolara yapacağı atamalarda,
  - 2) İl müdürü ve daire başkanı, eşi ve üstü idari kadrolara kurumlar arası nakil yoluyla yapacağı atamalarda (yükseköğretim kurumlarının kendi aralarında yapacakları atamalar hariç),
  - c) Sınıf değiştirerek kurumlar arası nakil yoluyla yapacağı atamalarda,
- Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Boş kadrolara yapılacak vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler aşağıda belirtilen esaslara göre gerçekleştirilir:

- a) Müşterek kararlar atama gerektiren boş kadrolara yapılacak vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler 3 ayı geçemez. Bu görevlendirmeler ivedilikle Başbakanlığa bildirilir. Bu sürenin sonunda söz konusu görevlendirmeler başka bir işleme gerek kalmaksızın sona erer. Aynı kadroya 3 aylık sürenin sonunda yapılacak yeni görevlendirmelerde Başbakanlıktan izin alınır.
- b) Yukarıda belirtilen görevlendirmelerden 3 aydan fazla devam etmesi öngörülenler için süre belirtmek şartıyla Başbakanlıktan izin alınacaktır.
- c) Müşterek kararlar atama gerektiren boş kadrolara bu Genelgenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılan vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler bu Genelgenin yayımından itibaren 3 ay içinde kaldırılır.

Genelge kapsamındaki kurumlardan, kapsam dışı tutulan kurumlara yapılacak atamalar ile görevlendirmeler bu Genelge hükümlerine tabi değildir.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları (belediyeler ve il özel idareleri hariç); doğrudan ya da dolaylı olarak pay sahibi olduğu veya yönetim, denetim kurulu v.b. üyeliklere atama veya aday gösterme yetkisine sahip olduğu (yurtdışı dahil) şirket, banka, teşebbüs, teşekkül, kuruluş, bağlı ortaklık, iştirak ve işletmelerde kamu payına karşılık;

- a) Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararlar yapılan atamalar dışında; atanacak banka meclisi, yönetim kurulu, denetim kurulu ve tasfiye kurulu üyeleri için atama işlemleri başlatılmadan önce,
- b) Genel kurulda seçilecek banka meclisi, yönetim kurulu, denetim kurulu ve tasfiye kurulu üyeleri için genel kurulca seçilmek üzere önermeden önce,

Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşları, il müdürü ve daire başkanı, eşi ve üstü idari kadrolara ilişkin verileri (yönetim ve denetim kurulları dâhil) altı aylık dönemlerde (1 Ocak-1 Temmuz tarihleri esas alınarak) ekli 1 sayılı forma uygun olarak Başbakanlığa gönderecektir.

Bu Genelge kapsamındaki izin yazıları; düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, ilgili oldukları bakanlığa bilgi vermek suretiyle Bakanın, diğer kurumlarda münhasıran ilgili Bakanın imzasıyla; bilgi amaçlı yazılar ise kurum ve kuruluşların üst yöneticilerinin imzasıyla Başbakanlığa gönderilecektir.

2015/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

Ahmet DAVUTOĞLU  
Başbakan

**GENELGE**

**Başbakanlıktan;**

**Konu : Personel İşlemleri**

**GENELGE**

**2015/13**

Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu personelinin hizmet kalitesini ve verimliliğini yükseltmek, merkez-taşra kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengeli dağılımı sağlamak, yönetim kadroları hakkında gerekli vzeri tabanını oluşturmak üzere aşağıdaki tedbirlerin alınması uygun görülmüştür.

Tüm kamu kurum ve kuruluşları (Cemhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Yüksek mahkemeler, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Yüksek Seçim Kurulu, Sayıştay Başkanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Millî İstihbarat Teşkilatı, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kuruluşları biriktir, müessesce ve işletmeler ile 926 sayılı Türk Silâhli Kuvvetleri Personel Kanununa tabi personel hariç);

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 92'nci maddesine göre yapacağı atamalarda,

b) Müşterek kararla atama gerektirmeyen;

1) Müstakil birim amiri ve üstü kadrolara yapacağı atamalarda,

2) İl müdürü ve daire başkanı, eşiti ve üstü idari kadrolara kurumlar arası nakil yoluyla yapacağı atamalarda (yükseköğretim kurumlarının kendi aralarında yapacakları atamalar hariç),

c) Sınıf değiştirerek kurumlar arası nakil yoluyla yapacağı atamalarda,

Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Boş kadrolara yapılacak vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler aşağıda belirtilen esaslara göre gerçekleştirilir:

a) Müşterek kararla atama gerektiren boş kadrolara yapılacak vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler 3 ayı geçmez. Bu görevlendirmeler ivedilikle Başbakanlığa bildirilir. Bu sürenin sonunda söz konusu görevlendirmeler başka bir işleme gerek kalmaksızın sona erer. Aynı kadroya 3 aylık sürenin sonunda yapılacak yeni görevlendirmelerde Başbakanlıktan izin alınır.

b) Yukarıda belirtilen görevlendirmelerde 3 aydan fazla devam etmesi öngörülenler için süre belirtilmek şartıyla Başbakanlıktan izin alınacaktır.

c) Müşterek kararla atama gerektiren boş kadrolara bu Genelgenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılan vekâlet, yürütme ve tedvir dâhil tüm görevlendirmeler bu Genelgenin yayımından itibaren 3 ay içinde kaldırılır.

Genelge kapsamındaki kurumlardan, kapsam dışı tutulan kurumlara yapılacak atamalar ile görevlendirmeler bu Genelge hükümlerine tabi değildir.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları (belediyeler ve il özel idareleri hariç); doğrudan ya da dolaylı olarak pay sahibi olduğu veya yönetim, denetim kurulu v.b. üyeliklere atama veya aday gösterme yetkisine sahip olduğu (yurtdışı dahil) şirket, banka, teşebbüs, teşekkül, kuruluş, bağlı ortaklık, iştirak ve işletmelerde kamu payına karşılık;

a) Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararla yapılan atamalar dışında; atanacak banka meclisi, yönetim kurulu, denetim kurulu ve tasfiye kurulu üyeleri için atama işlemleri başlatılmadan önce,

b) Genel kurulda seçilecek banka meclisi, yönetim kurulu, denetim kurulu ve tasfiye kurulu üyeleri için genel kurulda seçilmek üzere önermeden önce,

Başbakanlıktan izin alınacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşları, il müdürü ve daire başkanı, eşiti ve üstü idari kadrolara ilişkin verileri (yönetim ve denetim kurulları dâhil) altı aylık dönemlerde (1 Ocak-1 Temmuz tarihleri esas alınarak) ekli 1 sayılı forma uygun olarak Başbakanlığa gönderecektir.

Bu Genelge kapsamındaki izin yazıları, düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, ilgili oldukları bakanlığa bilgi vermek suretiyle, Bakanlar, diğer kurumlarda mübaşeratsız ilgili Bakanın imzasıyla; bilgi amaçlı yazılar ise kurum ve kuruluşları tat yöneticilerinin imzasıyla Başbakanlığa gönderilecektir.

2015/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

Ahmet DAVUTOĞLU  
Başbakan

Başbakanlıktan:

**Konu :** Milli Güvenliği Tehdit Eden  
Örgüt ve Yapılarla İrtibatlı  
Kamu Çalışanları Hakkında

GENELGE

2016/4

Türkiye Cumhuriyeti Devleti; ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, milli güvenliğini ve kamu düzenini tehdit eden, Devlet otoritesini zaafa uğratmayı amaçlayan, iç ve dış güvenliği bozmaya çalışan, vatandaşlarımızın temel hak ve hürriyetlerini yok etmeye yönelik eylem ve saldırılarda bulunan terör örgütleri veya legal görünüm altında illegal faaliyet yürüten yapılarla mücadelesini hukuki zeminde etkin bir şekilde yürütmektedir.

Anayasal bir hakkın kullanımı sonucu kamu hizmetine giren ve Devlet adına millette hizmetle yükümlü olan kamu çalışanlarının (II özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerinde çalışanlar dâhil) en önemli vasıfları, dürüstlük, tarafsızlık ve Anayasa ile kanunlara bağlılıktır.

Kamu çalışanlarının hizmet içi ve dışındaki davranışlarının, resmi sıfatlarının gerektirdiği niteliklerle bağdaşır olması zorunludur. Devletin ve ülkenin menfaatlerini korumakla yükümlü olan kamu çalışanlarının; Anayasaya ve kanunlara sadakatle hareket etmeleri, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak, davranışlarıyla kendilerine duyulan güveni zedelemeleri gerekmektedir. Bu çerçevede kamu çalışanları, kanunların suç saydığı eylemleri işlemek amacıyla kurulan örgüt veya yapılarla hiçbir şekilde ilişki içine giremez; bu yönde faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya demeğe katılamaz ya da bunlara yardım ve yataklık edemezler.

Kamu çalışanları, ilgili mevzuatında belirtilen esaslar çerçevesinde yalnız hiyerarşik amirleri tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü olup bu görevlerin ilgili mevzuata göre yürütülmesinden yalnız amirlerine karşı sorumludurlar. Amirler ise maiyetlerinde çalışanların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirip getirmediğini takip ve kontrol etmekle yükümlüdürler.

Kamu hizmetine girme hakkı da dahil olmak üzere, Anayasada yer alan haklardan hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan hukuk devletini ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz. Nitekim bu tür faaliyetler, kanunlarda adli ve idari nitelikte yaptırım gerektiren fiiller olarak düzenlenmiştir.

Bu itibarla;

-Terör örgütleri veya legal görünüm altında illegal faaliyet yürüten yapılarla ilişki kuran veya eylem birliği içerisinde olan,

-Bu örgüt ve yapıların emir ve talimatıyla hareket eden,

-Bu örgüt ve yapıları yardım eden,

-Kamu imkan ve kaynaklarını bu örgüt veya yapıları desteklemeye yönelik kullanan veya kullandıran,

-Bu örgüt veya yapılarla mücadeleyi engelleyen,

-Bu örgüt veya yapıların propagandasını yapan,

kamu çalışanları hakkında ilgili mevzuatı çerçevesinde idari nitelikteki işlemler yetkili amirler tarafından ivedilikle yapılacaktır. Suç teşkil eden fiiller yönünden ise durum ivedilikle adli mercilere bildirilecektir.

Yukarıda belirtilen hususlar personel çalışmasına dayalı hizmet alımı ihalesiyle istihdam edilen personel hakkında da ilgili mevzuatı çerçevesinde titizlikle uygulanacaktır.

Bilgilerini ve gereğini önemle rica ederim.

Ahmet DAVUTOĞLU  
Başbakan

Başbakanlıktan:

**Konu :** Milli Güvenliği Tehdit Eden  
Örgütü ve Yapılarıyla İrtibatlı  
Kamu Çalışanları Hakkında

GENELGE

2016/4

Türkiye Cumhuriyeti Devleti; ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, milli güvenliğini ve kamu düzenini tehdit eden, Devlet otoritesini zaafa uğratmayı amaçlayan, iç ve dış güvenliği bozmaya çalışan, vatandaşlarımızın temel hak ve hürriyetlerini yok etmeye yönelik eylem ve saldırılarda bulunan terör örgütleri veya legal görünüm altında illegal faaliyet yürüten yapılarla mücadelesini hukuki zeminde etkin bir şekilde yürütmektedir.

Anayasal bir hakkın kullanımı sonucu kamu hizmetine giren ve Devlet adına millette hizmetle yükümlü olan kamu çalışanlarının (II özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kordakları birlik, müessese ve işletmelerinde çalışanlar dâhil) en önemli vasıfları, dürüstlük, tarafsızlık ve Anayasa ile kanunlara bağlılıktır.

Kamu çalışanlarının hizmet içi ve dışındaki davranışlarının, resmi sıfatlarının gerektirdiği niteliklerle bağdaşır olması zorunludur. Devletin ve ülkenin menfaatlerini korumakla yükümlü olan kamu çalışanlarının; Anayasaya ve kanunlara sadakatle hareket etmeleri, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak, davranışlarıyla kendilerine dayanan güveni zedelememeleri gerekmektedir. Bu çerçevede kamu çalışanları, kanunların suç saydığı eylemleri işlemek amacıyla kurulan örgüt veya yapılarla hiçbir şekilde ilişki içine giremez; bu yönde faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya demeğe katılamaz ya da bunlara yardım ve yataklık edemezler.

Kamu çalışanları, ilgili mevzuatında belirtilen esaslar çerçevesinde yalnız hiyerarşik emirleri tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü olup bu görevlerin ilgili mevzuata göre yürütülmesinden yalnız amirlerine karşı sorumludurlar. Amirler ise maiyetlerinde çalışanların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirip getirmediğini takip ve kontrol etmekle yükümlüdürler.

Kamu hizmetine girme hakkı da dahil olmak üzere, Anayasada yer alan haklardan hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmaya ve insan haklarına dayanan hukuk devletini ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz. Nitekim bu tür faaliyetler, kanunlarda adli ve idari nitelikte yaptırım gerektiren fiiller olarak düzenlenmiştir.

Bu itibarla;  
-Terör örgütleri veya legal görünüm altında illegal faaliyet yürüten yapılarla ilişki kuran veya eylem birliği içerisinde olan,  
-Bu örgüt ve yapıların emir ve talimatıyla hareket eden,  
-Bu örgüt ve yapılarla yardım eden,  
-Kamu imkan ve kaynaklarını bu örgüt veya yapıları desteklemeye yönelik kullanan veya kullanduran,  
-Bu örgüt veya yapılarla mücadeleyi engelleyen,  
-Bu örgüt veya yapıların propagandasını yapan,

kamu çalışanları hakkında ilgili mevzuatı çerçevesinde idari nitelikteki işlemler yetkili amirler tarafından ivedilikle yapılacaktır. Suç teşkil eden fiiller yönünden ise durum ivedilikle adli mercilere bildirilecektir.

Yukarıda belirtilen hususlar personel çalışmasına dayalı hizmet alımı ihalesiyle istihdam edilen personel hakkında da ilgili mevzuatı çerçevesinde titizlikle uygulanacaktır.

Bilgilerini ve gereğini önemle rica ederim.

Ahmet DAVUTOĞLU  
Başbakan



Başbakanlıktan:

**Konu :** Bazı Genelgelerin Yürürlükten Kaldırılması

GENELGE

2016/5

Başbakanlık Genelgeleri, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükümünde Karamamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 33 üncü maddesine göre yürürlüğe konulmakta ve belli dönemlerde gözden geçirilerek uygulanma imkânı kalmayanlar yürürlükten kaldırılmaktadır.

Bu çerçevede, uygulama imkânı kalmayan veya yürürlükte kalmasına lüzum görülmeyen ekli listede yer alan genelgelerin yürürlükten kaldırılması uygun görülmüştür.

Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

Ahmet DAVUTOĞLU  
Başbakan

Ek: Liste



Başbakanlıktan:

**Konu :** Bazı Genelgelerin Yürürlükten Kaldırılması

GENELGE

2016/5

Başbakanlık Genelgeleri, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 33 üncü maddesine göre yürürlüğe konulmakta ve belli dönemlerde gözden geçirilerek uygulama imkânı kalmayanlar yürürlükten kaldırılmaktadır.

Bu çerçevede, uygulama imkânı kalmayan veya yürürlükte kalmasına lüzum görülmeven ekli listede yer alan genelgelerin yürürlükten kaldırılması uygun görülmüştür.

Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

Ahmet DAVUTOĞLU  
Başbakan

Ek: Liste

13	2013/2	09.03.2013 / 28582
14	2013/4	25.04.2013 / 28628
15	2013/14	18.12.2013 / 28855
16	2014/7	15.05.2014 / 29001
17	2014/11	27.06.2014 / 29043
18	2015/2	05.02.2015 / 29258
19	2015/6	28.08.2015 / 29459
20	2015/10	02.09.2015 / 29463
21	2015/13	02.12.2015 / 29550 (Mükerrer)

13	2013/2	09.03.2013 / 28582
14	2013/4	25.04.2013 / 28628
15	2013/14	18.12.2013 / 28855
16	2014/7	15.05.2014 / 29001
17	2014/11	27.06.2014 / 29043
18	2015/2	05.02.2015 / 29258
19	2015/6	28.08.2015 / 29459
20	2015/10	02.09.2015 / 29463
21	2015/13	02.12.2015 / 29550 (Mükerrer)