

T.C.

ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DEVLET MEMURLARININ NAKLEN ATANMASINDA ÖZEL DURUMLAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

FATİH AKARSU

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Ankara, 2024

T.C.

ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DEVLET MEMURLARININ NAKLEN ATANMASINDA ÖZEL DURUMLAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Fatih Akarsu

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Tez Danışmanı

Dr. Öğr. Üyesi Murat Ekinci

Ankara, 2024

ONAY SAYFASI

Fatih AKARSU tarafından hazırlanan "Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği ile Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

<table>
<tr><th colspan="2">Jüri Üyesi</th><th>Kurumu</th><th>İmza</th></tr>
<tr><td colspan="2">Dr. Öğr. Üyesi Murat EKİNCİ</td><td rowspan="2">Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Kabul [X]</td><td>Red [ ]</td></tr>
<tr><td colspan="2">Prof. Dr. F. Ebru GÜNDÜZ</td><td rowspan="2">Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Kabul [X]</td><td>Red [ ]</td></tr>
<tr><td colspan="2">Dr. Öğr. Üyesi Melikşah ÇIRAKOĞLU</td><td rowspan="2">Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Kabul [X]</td><td>Red [ ]</td></tr>
</table>

Tez Savunma Tarihi: 30.01.2024

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans tezi olması için şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü Doç. Dr. Muhammet Enes KALA

BEYAN

Bu tez çalışmasının kendi çalışmam olduğunu, tezin planlanmasından yazımına kadar bütün aşamalarda patent ve telif haklarını ihlal edici etik dışı davranışımın olmadığını, bu tezdeki bütün bilgileri akademik ve etik kurallar içinde elde ettiğimi, bu tezde kullanılmış olan tüm bilgi ve yorumlara kaynak gösterdiğimi beyan ederim. 30/12/2023

Fatih AKARSU

İTHAF

Anneme ve babama…

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanmasında maddi ve manevi desteğini esirgemeyen, zorlandığım noktalarda bana yol gösteren, birlikte çalışmaktan memnuniyet duyduğum değerli danışmanın Dr. Öğr. Üyesi Murat EKİNCİ'ye; tez savunma jürimde yer alarak kıymetli eleştirileri ile tezime katkı sunan ve lisans eğitimimden itibaren İdare Hukuku alanına ilgi duymama vesile olan değerli hocalarım Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ'e ve Dr. Öğr. Üyesi Melikşah ÇIRAKOĞLU'na çok teşekkür ederim.

Eğitim hayatına atıldığım ilk günden itibaren her vakit yanımda olan, her türlü sıkıntılarıma katlanan kıymetli annem Suzan AKARSU ve babam İsmail AKARSU'ya teşekkürü bir borç bilirim.

ÖZET

Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar

Naklen atamalar, devlet memurlarının görevlerinin, görev yerlerinin, hizmet sınıflarının yahut kurumlarının değişmesini içeren idari işlemlerdir. Naklen atamalara memurun isteği üzerine başvurulabileceği gibi memurun bu konuda bir talebi olmaksızın idarece re'sen de başvurulabilmektedir.

Naklen atamalar konusunda idareye geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Bu husus 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 71 ve devamı maddelerinde düzenlenmektedir. Ancak söz konusu yetkinin nasıl kullanılması gerektiği, kapsam ve sınırlarının ne olduğu ilgili Kanun maddelerinde yeterince açık değildir. Bu durum, naklen atamaları bir yaptırım aracına dönüştürmekte, kişisel ve keyfi uygulamaların doğmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla nakil işlemlerinde idarenin takdir yetkisini kullanırken dikkat etmesi gereken hususların belirlenmesine ihtiyaç vardır.

Çalışmamızın amacı; idarenin naklen atamalarda yasama organınca kendisine tanınan takdir yetkisini kullanırken nasıl ve ne yönde hareket etmesi gerektiğini ortaya koymaktır. Bu kapsamda gerek mevzuatta yer alan özel düzenlemeler gerekse yargı mercilerince geliştirilen içtihatlar bir sistematik içerisinde ele alınmış, idarenin nakil işlemlerinde göz önünde bulundurması gereken birtakım kriterler tespit edilmiştir. Böylece söz konusu işlemlerde takdir yetkisinin kapsam ve sınırları daha da belirginleştirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Hizmet Gerekleri, İdarenin Takdir Yetkisi, Kamu Yararı, Memur, Naklen Atama.

ABSTRACT

Special Situations in the Transfer Appointment of Civil Servants

Transfer appointments are administrative actions involving the change of duties, duty stations, service classes or institutions of civil servants. Transfer appointments may be applied upon the request of the civil servant or may be applied ex officio by the administration without the request of the civil servant.

The administration is granted a wide discretionary authority regarding transfer appointments. This subject is regulated in Articles 71 and following of the Public Civil Servants Law No. 657. However, how this authority should be used and what are its scope and limits are not sufficiently clear in the relevant articles of the Law. This situation makes transfer appointments a means of sanction and leads to personal and arbitrary practices. Therefore, there is a need to determine the issues that the administration should consider when exercising its discretionary authority in transfer procedures.

The aim of our study is to reveal how and in what direction the administration should act while using the discretionary authority granted to it by the legislature in transfer appointments. In this context, both the special regulations in the legislation and the jurisprudence developed by the judicial authorities have been handled in a systematic manner, and some criteria that the administration should take into consideration in transfer procedures have been determined. Thus, the scope and limits of the discretionary authority in transfer procedures are tried to be further clarified.

Keywords: Service Requirements, Discretionary Authority of the Administration, Public Interest, Civil Servant, Transfer Appointment

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**

ABSTRACT ..... **ii**

İÇİNDEKİLER ..... **iii**

KISALTMALAR ..... **vii**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU HİZMETİ ve KAMU GÖREVLİLERİ

I. KAMU HİZMETİ **4**

A. Kamu Hizmetinin Tanımı 4

B. Kamu Hizmetine Hâkim Olan Temel İlkeler 9

1. Süreklilik (Devamlılık/Kesintisizlik/Düzenlilik) İlkesi 9

2. Uyarlama (Değişkenlik) İlkesi 11

3. Eşitlik (Tarafsızlık ve Nesnellik) İlkesi 12

4. Bedelsizlik (Meccanilik) İlkesi 13

II. ANAYASAL BİR HAK OLARAK KAMU HİZMETİNE GİRME HAKKI **14**

A. 1982 Anayasası'nda Kamu Hizmetine Girme Hakkının Düzenlenişi 15

B. Kamu Hizmetine Girişte Esas Alınan Anayasal İlkeler 17

1. Serbestlik İlkesi 17

2. Eşitlik İlkesi 18

3. Görevin Gerektirdiği Nitelikler İlkesi 19

III. KAMU GÖREVLİLERİ **21**

A. Kamu Görevlisi Kavramı 21

1. Anayasa Hukuku Açısından 22

2. Ceza Hukuku Açısından 24

3. İdare Hukuku Açısından 26

B. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevlileri 28

1. Memurlar 29

2. Sözleşmeli Personel 30

3. İşçiler....31
C. Özel Kanunlara Tabi (Diğer) Kamu Görevlileri....32
1. Askeri Personel....32
2. Akademik Personel....32
3. Hâkim ve Savcılar....33

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ NAKLEN ATANMASI

I. ATAMA KAVRAMI VE TÜRLERİ....36

A. Atama Kavramı....36
B. Atama Türleri....39
1. İlk Atama....39
2. Yeniden Atama....41
3. İstisnai Memurluklara Atanma....42
4. Vekaleten Atanma....43
5. Naklen Atama....44

II. NAKİL KAVRAMI ve 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU'NA GÖRE NAKLEN ATAMA....44

A. Nakil Kavramı....44
B. Naklen Atama....46
1. Hukuki Niteliği....46
2. Naklen Atama İşleminin Benzer İdari İşlemlerle Kıyaslanması....50
a. Vekaleten Atama....50
b. Geçici Görevlendirme....51
c. İkinci Görev....52
3. Naklen Atama Türleri....52
a. Sınıf Değişikliği Suretiyle Naklen Atama....52
b. Yer Değiştirme Suretiyle Atama....55
c. Karşılıklı Olarak Yer Değiştirme (Becayiş)....57
d. Memurların Bir Kurumdan Diğerine Nakilleri....58
e. Memurların Kurumlarınca Görevlerinin ve Yerlerinin Değiştirilmesi....62

III. DEVLET MEMURLARININ NAKLEN ATANMASINDA İDARENİN TAKDİR YETKİSİ 66

A. Takdir Yetkisi Kavramı 66
B. Takdir Yetkisi ve Bağlı Yetki Ayrımı 71
C. İdarenin Takdir Yetkisine Sahip Olmasının Temel Sebepleri 74
1. Mevzuatta Tüm Ayrıntıların Düzenlenmesindeki Zorluk 74
2. Kamu Hizmetlerinin Bünyesinde Barındırdığı Teknik Özellikler 75
3. Olayların Çeşitliliği ve Karmaşıklığı 76
D. Naklen Atama İşlemlerinde Takdir Yetkisinin Kullanımı 77

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ NAKLEN ATANMASINDA ÖZEL DURUMLAR ve YARGISAL DENETİM

I. 657 SAYILI DMK'DA ve DİĞER MEVZUATTA YER ALAN ÖZEL DURUMLAR 79

A. Aile Birliğinin Korunması 79
1. Aile Kavramı 79
2. İdarenin Naklen Atamalarda Eş Durumunu Gözetme Yükümlülüğü 81
a. Yükümlülüğün Doğabilmesi İçin Gerekli Şartlar 82
i. Eşlerin Farklı Kurumda Çalışmaları Durumunda 82
ii. Eşlerin Aynı Kurumda Çalışmaları Durumu 84
b. Yükümlülüğü Ortadan Kaldıran Haller 85
i. Memurun Kendi İsteği ile Atanma Talebinde Bulunması 85
ii. Yeterli Ulaşım İmkanlarının Mevcut Olması 86
iii. Diğer Eşin İcra Ettiği Meslek 87
c. Diğer Eşin İzin Hakkı 90
B. Sağlık Durumu 91
C. Engellilik Durumu 94
D. Can Güvenliği 96
E. Eğitim Durumu 97

II. YARGISAL DENETİMDE ESAS ALINAN DİĞER ÖLÇÜTLER 101

A. Kamu Yararı ve Hizmet Gerekleri 102
1. Kamu Yararı Kavramı ve Naklen Atamalarda Görünümü 102

2. Hizmet Gerekleri Kavramı ve Naklen Atamalarda Görünümü 107
B. Kazanılmış Hakların ve Haklı Beklentilerin Korunması 108
1. Kazanılmış Hak Kavramı ve Naklen Atamalarda Görünümü 108
2. Haklı Beklenti Kavramı ve Naklen Atamalarda Görünümü 111
C. Eşitlik İlkesi 114
D. İdari İstikrar İlkesi 115
E. Kariyer ve Liyakat İlkelerine Uygunluk 118
1. Kariyer İlkesi ve Naklen Atamalarda Görünümü 118
2. Liyakat İlkesi ve Naklen Atamalarda Görünümü 120
SONUÇ 122
KAYNAKÇA 125

KISALTMALAR

AİHM : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AİHS : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

bkz. : Bakınız

C : Cilt

DMK. : Devlet Memurları Kanunu

E : Esas

Ed. : Editör

İYUK : İdari Yargılama Usulü Kanunu

K : Karar

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü

md. : Madde

RG. : Resmi Gazete

S : Sayı

s. : Sayfa

T : Tarih

TCK : Türk Ceza Kanunu

TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TODAİE : Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

vb. : ve benzeri

vd. : ve devamı

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin toplumsal ihtiyaçlarla doğru orantılı olarak sürekli ve düzenli bir şekilde sunulması gerekmektedir. Bununla beraber, hızla değişen toplumsal ihtiyaçlar karşısında kamu hizmetlerinin de sabit kalması mümkün olmayıp, bu değişimlere ayak uydurabilmek adına uyarlanması da gerekir. Tüm bu ihtiyaçların, ani ve hızlı değişimlerin ve bunların doğurduğu sorunlara ilişkin çözüm önerilerinin, yasama organı tarafından öncesinde en ince ayrıntısına kadar düzenlenmesi ise mümkün değildir. Ayrıca her defasında yasama organından kanun değişikliği yapmasını beklemek, kamu hizmetlerinde aksaklıkları da beraberinde getirecektir. Nitekim buna, ne yasama organın çalışma süresinin ne de enerjisinin yeterli gelmeyeceği açıktır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda daha hızlı karar alabilmek ve muhtemel aksaklıkların önüne geçebilmek amacıyla idareye bazı konularda hareket serbestisi tanınmıştır. Takdir yetkisi olarak da adlandırılan bu serbesti, idarenin belirli konularda, hukuki sınırlar çerçevesinde kalarak birden fazla seçenek arasından bir tercihte bulunmasını ifade etmektedir. Kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin birçok konuda idareye takdir yetkisi tanınmıştır. Bu husus, mevzuatta kimi yerde açık bir şekilde ifade edilirken kimi yerde belirsiz hukuki kavramlarla ifade edilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 71 ve devamı maddelerinde düzenlenen devlet memurlarının naklen atanması da idareye takdir yetkisi tanınan konulardan bir tanesidir.

Kamu hizmetleri mal ve insan topluluğundan oluşan bir birlikteliği ifade etmektedir. Kamu görevlileri ise bu birlikteliğin insan unsurunu oluşturmaktadır. Kamu hizmetleri, çok çeşitlidir ve ülke geneline yayılmıştır. Dolayısıyla idare, gerek merkez teşkilatında gerekse taşra teşkilatında görev yapacak çok sayıda personele ihtiyaç duymaktadır. Ancak ülkemizin içerisinde bulunduğu coğrafi şartların ve iklim koşularının, ekonomik imkanların, eğitim, sosyal ve kültürel olanakların her yerde aynı düzeyde olmaması bazı görevlerin yahut hizmet bölgelerinin daha az tercih edilmesine yol açmıştır. Bu durum da belirli görev veya hizmet bölgelerinde yığılmalara neden olmaktadır. Tüm bu hususlar, kamu personelinin görevlerinin veya görev yerlerinin değiştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Söz konusu ihtiyacın da devlet memurlarının naklen atanması yoluyla giderilmesi amaçlanmıştır.

Naklen atamalar, memurların görevlerinin, görev yerlerinin, kurumlarının yahut hizmet sınıflarının değiştirilmesini içeren idari işlemlerdir. Naklen atamalarda idareye takdir yetkisi tanınarak kamu hizmetlerinin ülke genelinde dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması ve belirli kadrolarda yığılmaların engellenmesi amaçlanmıştır. Bu sayede kamu hizmetleri daha etkin, verimli ve rasyonel bir şekilde sunulmuş olacaktır. Memurların naklen atanmasında idarenin sahip olduğu takdir yetkisi diğer idari işlemlerde olduğu gibi mutlak ve sınırsız olmayıp kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda kullanılması gereken bir yetkidir. Bu husus hemen hemen tüm Danıştay kararlarında da vurgulanmaktadır.

Memurların nakil işlemlerinde idareye geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak bu yetki yukarıda da ifade ettiğimiz üzere keyfi kullanılabilecek bir yetki değildir. Bu bağlamda mevzuatta, idarenin memurların naklen atanması işlemlerinde göz önünde bulundurması gereken bazı özel durumlara yer verilmiştir. Aynı zamanda idare hukukunun içtihadi bir hukuk dalı olması sebebiyle yargı mercilerince de bu konuda çeşitli içtihatlar geliştirilmiştir. Çalışmamızda, devlet memurlarının naklen atanması işlemlerinde idarenin göz önünde bulundurması gereken özel durumların ve yargı mercilerince geliştirilen içtihatların neler olduğu hususu ele alınmıştır.

Üç bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümünde, öncelikle kamu hizmeti ve kamu hizmetine hakim olan ilkeler üzerinde durulacaktır. Bununla birlikte kamu hizmetinin en önemli unsurlarından biri olan kamu görevlilerine değinilecektir. Bu kısımda, kamu görevlisi kavramının Anayasa, Ceza ve İdare Hukuku bağlamında nasıl ele alındığı, Anayasa'nın 128'inci maddesinde geçen "*memurlar ve diğer kamu görevlileri*" ifadesi ile kimlerin kastedildiği, öğretide yer alan görüşlerle birlikte incelenecektir. Nitekim konumuz devlet memurlarının naklen atanması ile sınırlı olduğu için bu kapsama kimlerin gireceğinin tespiti de önem arz etmektedir.

İkinci bölümde ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenen atama türlerine değinilecektir. Bunlar arasında yer alan naklen atamaların tanımı, hukuki niteliği, çeşitleri, benzer idari işlemlerle kıyaslanması yapılacaktır. Ayrıca naklen atama işlemlerinde idareye tanınan takdir yetkisinin anlamı, bağlı yetki ile karşılaştırması ve nakil işlemlerinde nasıl kullanıldığı hususu üzerinde durulacaktır. Naklen atama işlemlerinin yargısal denetiminin anlaşılabilmesi için takdir yetkisi kavramının da iyi bilinmesi gerekmektedir.

Son bölümde ise naklen atama işlemlerinde idarenin takdir yetkisini kullanırken hangi kriterleri göz önünde bulundurması gerektiği konusu ele alınmıştır. Bu bağlamda 657

sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te ve kurumların kendi atama ve yer değiştirme yönetmeliklerinde yer alan özel durumlar incelenmiştir. Bunun dışında, konuya ilişkin yargısal denetimde esas alınan bazı kriterlere de değinilmiştir. Çalışmanın teori ve uygulamaya yarar sağlaması temenni edilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETİ ve KAMU GÖREVLİLERİ

İdarenin varlık sebeplerinden biri ve belki de en önemlisi kamu hizmeti sunmasıdır. İdare, kamu hizmetinin sunumunda taşınır ve taşınmaz mallara ihtiyaç duyduğu gibi söz konusu malları yönetecek ve kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirecek nitelikli personele de ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle bünyesinde çeşitli şekillerde personel istihdam etmektedir. Memurlar da bu personel türlerinden biridir.

Bu bölümde idarenin en temel varlık sebebi olan kamu hizmeti konusu incelenecektir. Kamu hizmetinin tanımı, kamu hizmetine hakim olan temel ilkeler ve kamu hizmetine girmenin Anayasa'mızda bir hak olarak nasıl düzenlendiği ele alınacaktır. Zira kamu hizmeti kavramının incelenmesi ileride ele alacağımız takdir yetkisi kavramının ve naklen atama işlemlerinin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca bu bölümde kamu görevlileri kavramına da değinilecektir. Çalışma konumuz memurlarla sınırlı olduğu için kimlerin bu kapsama dahil edileceğinin de bilinmesi gerekir.

I. KAMU HİZMETİ

A. Kamu Hizmetinin Tanımı

Kamu hizmeti kavramı gerek idare hukukunu gerekse de diğer kamu hukuku dallarını uzun yıllar meşgul eden ve hali hazırda meşgul etmeye de devam eden, tanımı konusunda üzerinde tam anlamıyla uzlaşının sağlanamadığı bir kavram olmuştur[1]. Bu durumu ünlü Fransız yazar **Didier Truchet** *"kimsenin kamu hizmetinin tartışmasız bir tanımını yapamadığını, yasamanın böyle bir arayış içerisinde olmadığını, yargıcın bu konuda isteksiz olduğunu, öğretinin ise başaramadığını"* ifade ederek dile getirmiştir[2]. Kavramı tanımlamanın bu derece zor olmasının temel sebebi ise yalnızca hukuk alanında değil aynı zamanda iktisadi alanda da kullanım sahası bulmasından ileri gelmektedir[3]. Konuya sadece

---

[1] **Çal, Sedat** (2008) Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü, 1. Baskı, Ankara, TOBB Yayınları, s. 23.

[2] **Didier, Truchet** (1982) Label de Service Public et Status de Service Public, AJDA, s. 428, Aktaran: **Karahanoğulları, Onur** (2015) Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 3. Baskı, Ankara, Turhan, s. 6.

[3] **Gülan, Aydın** (1998a) *"Kamu Hizmeti Kavramı"* İdare Hukuku ve İlimler Dergisi (Prof. Dr. Lütfu Duran'a Armağan), C: 9, S: 1-3, s. 147; **Yılmaz, Dilşat** (2008) *"Türk Hukuku'nda Kamu Hizmeti Kavramı ve*

hukuki açıdan bakıldığında bile; yasal metinlerde, yargı kararlarında ve en nihayetinde öğretide, birden fazla anlama gelecek şekilde kullanılıyor olmasının kamu hizmeti kavramının tanımı konusunda ortak bir kanaatin oluşmasına engel oluşturduğu söylenebilir[4]. Öte yandan kamu hizmetlerinin devamlı gelişim ve değişim gösteren dinamik bir yapıya sahip olması, kavram üzerinde fikir birliğinin oluşmasını zorlaştıran bir diğer faktör olarak karşımıza çıkmaktadır[5]. Ayrıca öğretide, tüm bu nedenlerin dışında söz konusu kavramın Fransızca *"service public"* ifadesini karşılamakta yetersiz kalmasından kaynaklı olarak tanımlanamadığını ileri sürenler de olmuştur[6].

Kamu hizmeti kavramına getirilen tanımlamalara geçmeden önce söz konusu kavramın ülkemizdeki ve doğum yeri olan Fransız öğretisindeki tarihi seyrinin kısaca incelenmesi yerinde olacaktır.

Kamu hizmeti kavramı Fransa'da 18. yüzyılın ortalarından itibaren yaygınlaşmaya başlamış, 19. yüzyılda ise Fransız Ceza Kanunu ve Basın Kanunu'nda yer almıştır[7]. O dönemlerde idare hukuku her ne kadar çoğunlukla kamu gücü kavramı etrafında şekillenmiş olsa da zamanla idarenin faaliyet alanı genişleyerek yeni kamu hizmetlerinin kurulmasına ihtiyaç duyulmuş, tüm bu hizmetlerin idare hukuku kapsamına dahil edilebilmesi için kamu gücü ölçütü tek başına yeterli olmamıştır[8]. Böylece 8 Şubat 1973 tarihinde Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Blanco kararı ile kamu hizmeti ölçütü öne sürülmüştür[9]. Yine bu dönemde Fransa'da, içlerinde **Bonnard** ve **Jeze** gibi ünlü isimlerin de bulunduğu **Duguit** öncülüğünde kurulan, kamu hizmeti kavramını idare hukukunun temeline yerleştirerek onun üzerine inşa eden *"Duguit Mektebi"* bir diğer adıyla *"Kamu Hizmetleri Okulu"* anlayışı ortaya çıkmıştır[10].

Kriterleri" Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 12, S: 1, s. 1217.

4 **Gülan** (1998a) s. 147.

5 **Çağlayan, Ramazan** (2021) İdare Hukuku Dersleri, 9. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, s. 241.

6 Konuya ilişkin olarak **Derbil**, *"service"* kelimesinin Fransızca'da hem dinamik hem de statik bir anlamı içerisinde barındırdığını ancak Türkçe' deki *"hizmet"* kelimesinin ise görev, ödev gibi dinamik anlama sahip olduğunu, örneğin teşkilat gibi statik bir anlamı ifade etmediğini, dolayısıyla kavramı tanımlamaktaki zorluğun da tam olarak bu noktadan kaynaklandığını ifade etmektedir. **Derbil, Süheyp** (1950) *"Kamu Hizmeti Nedir?"* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 7, S: 3-4, s. 28.

7 **Karahanoğulları,** s. 89.

8 **Yıldız, Hayrettin** (2021) "*Blanco Kararı ve Kamu Hizmeti Ölçütünün Türk Hukukundaki Bazı Kararlar Üzerinden Değerlendirilmesi"* Legal Mali Hukuku Dergisi, C: 17, S: 193, s. 140.

9 **Gözler, Kemal** (2009) İdare Hukuku (Cilt 1), 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, s. 77; **Karahanoğulları,** s. 89.

10 **Onar, Sıddık Sami** (1966a) İdare Hukuku Umumi Esaslar (Cilt 1), 3. Baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, s. 13.

Duguit, kamu hizmetini; toplumsal yaşam için zorunlu olan ortak ihtiyaçların özel kesim tarafından hiç veya istenilen düzeyde yerine getirilmemesi durumunda, söz konusu faaliyetlerin idare tarafından üstlenilmesi olarak nitelendirmiştir[11]. Bir başka ifadeyle, **Duguit**'e göre idarenin halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yapmış olduğu tüm faaliyetler kamu hizmetidir[12]. Buna karşılık söz konusu kavramı **Jeze**, *"hangi ihtiyacın toplum için zorunlu olduğunu ve özel kesim tarafından yerine getirilemeyeceğini idarenin takdir ettiği faaliyet"* olarak tanımlarken, **Truchet** ise, *"idarenin yürütmüş olduğu bazı faaliyetlere takmış olduğu birer etiket"* olarak tanımlamıştır[13]. Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere Fransa'da kamu hizmeti kavramı **Duguit**'in mutlakçı (objektivist) anlayışından **Jeze** ve **Truchet**'ın ileri sürdüğü göreceli (sübjektivist) anlayışa doğru tarihi bir seyir izlemiştir[14].

Ülkemizde kamu hizmeti kavramının ortaya çıkışı Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır[15]. Osmanlı Devleti'nde adli, siyasi ve askeri alanların dışında kalan kamu hizmetleri çoğunlukla Devlet'in denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişilerince kurulan vakıflar vasıtasıyla yürütülmüş, bu bağlamda vakıflara devlet tarafından maddi yardımlarda bulunulmuştur[16]. Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise başlangıçta kamu hizmetlerinin daha çok devlet tarafından bizzat yürütülmeye çalışıldığı, 1980 ve sonrası dönemde ise özelleştirme politikalarıyla birlikte söz konusu hizmetlerin özel girişimcilerle beraber paylaşıldığı görülmektedir.[17]

Osmanlı'da Tanzimat sonrası dönemde idare hukuku alanında yapılan birçok ıslahatlarda Fransız etkisinin önemli ölçüde hissedildiği ve aynı etkinin Cumhuriyet döneminde de devam ettiği görülmektedir[18]. Bu etkileşimin bir sonucu olarak da Fransız idare hukukunda yer alan çok sayıda hukuki kavram ülkemiz hukuk doktrininde

---

[11] **Ulusoy, Ali** (2004) Kamu Hizmeti İncelemeleri, 1. Baskı, İstanbul, Ülke Kitapları, s. 12.

[12] **Tan, Turgut** (1991) *"Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı"* Anayasa Yargısı Dergisi, C: 8, s. 233.

[13] **Ulusoy** (2004) s. 13.

[14] **Ulusoy** (2004) s. 12.

[15] **Yılmaz,** s. 1216.

[16] **Gülan, Aydın** (1998b) *"Türkiye'de Kamu Hizmetleri'nin Gelişimi"* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 56, S: 1-4, s. 97; **Karahanoğulları**, s. 107.

[17] **Onar, Sıddık Sami** (1966b) İdare Hukuku Umumi Esaslar (Cilt 2), 3. Baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, s. 736; **Karahanoğulları,** s. 116; **Sarısu, Ayhan** (2011) *"Tanıma Kavuşturulamayan Kamu Hizmeti"*, Yargıtay Dergisi, C: 37, S: 3, s. 42.

[18] **Gülan,** (1998b) s. 101.

kullanılmaya başlanmıştır[19]. Bu kavramlardan bir tanesi de Fransızca'sı *"service public"* olan *"kamu hizmeti"* kavramıdır. Başlangıçta Hıdemat-ı Umuyiye şeklinde çevrilen bu kavram zaman içerisinde *"hıdemat-ı amme"*, *"amme hizmeti"*, *"umumi hizmet"* şeklinde telaffuz edilmiştir[20]. Bugün ise yaygın olarak *"kamu hizmeti"* şeklinde kullanılmaktadır.

Kamu hizmeti kavramı, yargı kararları ve öğretide üzerinde çokça durulan bir kavramdır. Nitekim idare hukukuna ilişkin birçok konuda ve idari yargının görev alanının tespitinde esas alınan en temel ölçütlerden biridir[21]. Anayasa Mahkemesi 1994 yılında vermiş olduğu bir kararında kamu hizmeti kavramını şu şekilde tanımlamıştır: "*Kamu hizmeti kavramının belirsizliği konusunda görüş birliği vardır. Bununla birlikte kamu hizmeti çeşitli biçimlerde tanımlanmaya çalışılmıştır. En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir*"[22]. Bir diğer kararında ise "*toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan faaliyetler niteliği gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür*" ifadelerine yer vermiştir[23]. Yüksek Mahkeme, söz konusu kararın devamında bir hizmetin kamu hizmeti olarak belirlenmesinde yasa koyucunun iradesinin önemli role sahip olduğunu, ancak asıl olanın hizmetin niteliği olduğunu vurgulamıştır[24].

Her iki kararı da birlikte değerlendirdiğimizde Anayasa Mahkemesi'nin **Duguit**' in savunduğu mutlakiyetçi (objektivist) anlayışa daha yakın olduğunu söyleyebiliriz. Danıştay'ın da vermiş olduğu birçok kararında Anayasa Mahkemesi ile aynı doğrultuda düşündüğünü söylemek mümkündür. Örneğin, Danıştay 10. Dairesi 2001 tarihli bir

---

19 **Gülan,** (1998b) s. 101.

20 **Derbil,** s. 28.

21 **Atay, Ender Ethem** (2021) İdare Hukuku, 7. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 552.

22 **Anayasa Mahkemesi,** E: 1994/43, K: 1994/42, T: 09.12.1994, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 09.01.2022)

23 **Anayasa Mahkemesi**, E: 1994/71, K: 1995/23, T: 28.06.1995, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 09.01.2022)

24 "*Daha açık anlatımla, bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde yasa koyucunun iradesi rol oynamaktadır. Kuşkusuz, Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile kamusal gereksinimlerin zorunlu kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin anayasal denetim görevini yerine getirmesindeki değerlendirmeleri saklıdır. Çünkü, etkinliği irdeleyip nitelendirmeden Anayasa kurallarına uygunluğunu ya da aykırılığını saptamanın olanağı yoktur".* **Anayasa Mahkemesi**, E: 1994/71, K: 1995/23, T: 28.06.1995, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 09.01.2022)

kararında kamu hizmetinin "… *toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik düzenli ve sürekli etkinliklerden bulunduğu*" nu ifade etmiştir[25].

Öğretide kamu hizmeti kavramı genellikle maddi, organik ve şekli olmak üzere üç farklı şekilde tanımlanmaktadır. Maddi anlamda kamu hizmeti, toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yürütülen faaliyetler bütününü ifade etmektedir[26]. Burada önemli olan hizmeti yürüten organ değil, faaliyetin niteliğidir[27]. Anayasa'nın 47'nci maddesinde yer alan "*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir*" cümlesi, maddi anlamda kamu hizmetini belirtmektedir. Organik anlamda kamu hizmeti ise, kamu tüzel kişisinin kendi personeli, araç ve gereci ile yürüttüğü faaliyet olarak tanımlanmaktadır[28]. Maddi anlamda kamu hizmetinin aksine organik anlamda kamu hizmetinde, faaliyeti yürüten organ ve faaliyet sırasında kullanılan maddi araçlar önem arz etmektedir. Anayasa'nın 70'inci maddesinde yer alan *"Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir"* ifadesinde kamu hizmeti kavramı organik anlamda kullanılmıştır. Son olarak şekli anlamda kamu hizmeti ise, kamusal yönetim usullerine göre yürütülen faaliyetler olarak nitelendirilmektedir[29].

Öğretide yer alan bu tanımlamaların gerek tek başına gerekse bir bütün halinde düşünülmesi durumunda günümüz kamu hizmeti anlayışını tanımlamakta yetersiz kaldığını söylemek mümkündür[30]. Nitekim günümüzde kamu hizmeti yalnızca kamu tüzel kişileri tarafından değil, idarenin kontrolünde özel hukuk tüzel kişileri tarafından da yürütülebilmektedir[31]. Ayrıca idarenin kamu hizmeti niteliği tartışmalı faaliyetleri bulunduğu gibi; özel hukuk kişilerinin kamu hizmeti niteliğinde sayılmayan fakat kamu yararına ve toplumun ortak gereksinimlerini gidermeye yönelik faaliyetleri de mevcuttur[32]. Aynı durum şekli anlamda kamu hizmeti için de geçerlidir. Bugün itibariyle özel hukuk

---

[25] **Danıştay 10. Daire,** E: 1999/2273, K: 2001/3966, T: 19.11.2001, http://www.legalbank.net/ (Erişim: 09.01.2022); Aynı yönde bkz. **Danıştay 10. Daire**, E: 1999/2407, K: 2002/347, T: 06.02.2002, http://www.legalbank.net/ (Erişim: 09.01.2022); **Danıştay 13. Daire**, E: 2005/5304, K: 2006/4486, T: 27.11.2006, www.danıştay.gov.tr (Erişim: 09.01.2022); **Danıştay 10. Daire,** E: 1995/4326, K: 1996/2769, T: 21.05.1996, www.danıştay.gov.tr (Erişim: 09.01.2022).

[26] **Atay** (2021) s. 556.

[27] **Atay** (2021) s. 556.

[28] **Akyılmaz & Bahtiyar & Sezginer, Murat & Kaya, Cemil** (2021), 14. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, s. 551.

[29] **Atay** (2021) s. 557.

[30] **Günday**, **Metin** (2015) İdare Hukuku, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, s. 331.

[31] **Günday** (2015) s. 331.

[32] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 552.

rejiminin uygulandığı kamu hizmetleri bulunmaktadır[33]. Dolayısıyla Anayasa'nın 47'nci maddesinde yer alan "*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir*" hükmünden de yola çıkarak hangi faaliyetin kamu hizmeti olduğu konusunda yine en nihayetinde yasama organının takdirinin belirleyici rol oynadığı söylenilebilir[34].

Sonuç olarak günümüz açısından geçerli bir tanım, yapmak gerekirse kamu hizmeti; idare tarafından bizzat veya onun gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişilerince yürütülen, toplumun ortak ihtiyaçlarını gidermeye ve kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olduğu yasama organınca kabul gören faaliyetler bütünüdür[35].

B. Kamu Hizmetine Hâkim Olan Temel İlkeler

1. Süreklilik (Devamlılık/Kesintisizlik/Düzenlilik) İlkesi

Kamu hizmetleri toplumsal ihtiyaçlar ile doğru orantılı olarak sürekli bir şekilde devam etmektedir. Bir başka ifadeyle toplumsal ihtiyaçların devamlılığı kamu hizmetlerinin de sürekli olması sonucunu doğurur[36]. Ancak kamu hizmetlerinin sürekli olması söz konusu hizmetin tüm yıl boyu, günün her saati kesintisiz bir şekilde devam etmesi gerektiği anlamına da gelmemektedir[37]. Bu noktada hizmetin niteliği ve hizmete duyulan ihtiyaç belirleyici rol oynamaktadır[38]. Örneğin sağlık, ulaşım, su, elektrik, itfaiye gibi hizmetlere her an ihtiyaç duyulabilmesine karşın; aynı durumunun eğitim, kütüphane gibi kamu hizmetleri için de geçerli olacağını söylemek mümkün değildir[39]. Nitekim eğitim hizmetinin yılın belirli dönemlerinde veya günün belirli vakitlerinde faaliyet göstermesi, ihtiyacın giderilmesi adına yeterli olabilmektedir[40]. Ancak bir hastanenin acil servisini düşünecek olursak bu serviste gece yahut hafta sonu hizmet verilmemesi gibi bir durum söz konusu

---

[33] **Günday** (2015) s. 332.

[34] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 552; **Gülan** (1998a), s. 154.

[35] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 552; **Günday** (2015) s. 332; **Atay** (2021) s. 557.

[36] **Yıldırım**, **Ramazan & Çınarlı, Serkan** (2019) Türk İdari Hukuku Dersleri (Cilt 2), 1. Baskı, Ankara, Astana, s. 207.

[37] **Yıldırım** (2019**)**, s. 207; **Gözler, Kemal & Kaplan, Gürsel** (2021) İdare Hukuku Dersleri, 22. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, s. 487.

[38] **Yıldırım** (2019**)**, s. 207; **Yayla**, **Yıldızhan** (2010) İdare Hukuku, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, s. 73; **Çağlayan** (2021) s. 246.

[39] **Yayla** (2010) s. 73; **Günday** (2015) s. 334; **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 554; **Karahanoğulları**'na göre milli güvenlik ve acil yardıma ilişkin hizmetlerde süreklilik *"kesintisizlik"* olarak nitelendirilmekteyken bunların dışında kalan hizmetlerde *"işleyişteki düzgünlük"* olarak nitelendirilmektedir. **Karahanoğulları,** s. 191.

[40] **Günday** (2015) s. 334.

değildir[41]. Aksine bir uygulama kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesine aykırılık teşkil edecektir. Kamu hizmetlerinin sürekli olması aynı zamanda bu hizmetlerin toplumun ihtiyaç duyduğu vakitlerde düzenli bir şeklide sunulmasını da gerektirmektedir[42].

Kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin bir yansıması olarak mevzuatımızda birçok yasal düzenleme mevcuttur. Devlet memurlarına getirilmiş olan grev yasağı (657 sayılı DMK md. 27), kamu görevlilerinin soruşturulmasında izin alınması ön şartı (1982 Anayasası md. 129/6), kamu görevlilerinin ticari kazanç elde etmesi yasağı (657 sayılı DMK md. 28), vekaleten görevlendirme (657 sayılı DMK md. 86), meslekten çekilme isteğinde bulunan memurun yerine bir başkası atanana kadar veya çekilme isteği kabul edilene kadar belirli bir müddet beklemesi (657 sayılı DMK md. 94/2) gibi düzenlemeler kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin bir sonucudur[43]. Benzer şekilde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 76 ve 72'nci maddelerinde; personel yetersizliğinin önüne geçilmesi, kamu hizmetlerinin ülke genelinde adil ve dengeli bir şekilde yürütülmesi, personelin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasının sağlanması amacıyla idareye naklen atama yetkisinin verilmiş olması da kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli olmasının bir sonucudur[44]. Bu husus bir Danıştay kararında "*İdarenin süreklilik gösteren hizmetlerinin yerine getirilmesindeki kamu görevlisi ihtiyacının ise naklen atama yolu ile gerçekleştirileceği açıktır*" ifadeleri ile dile getirmiştir[45].

Kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesi yalnızca idarenin personeli ile sınırlı olmayıp kamu malları ve idari sözleşmeler için de geçerlidir[46]. Bu doğrultuda idarenin kamu hizmetlerine özgülenmiş malları haczedilemez, devredilemez ve kazandırıcı zamanaşımı yoluyla elde edilemezler[47]. Aynı şekilde bir idari sözleşme kapsamında yürütülen kamu hizmetlerinde, öngörülemeyen birtakım nedenlerden dolayı söz konusu hizmetin

---

41 **Atay** (2021) s. 563.

42 **Atasayan, Müzeyyen Gözde** (2012) Kamu Hizmetlerinde Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 69.

43 **Atay** (2021) s. 563; **Odyakmaz, Zehra & Kaymak, Ümit** (2017) İdare Hukuku, 18. Baskı, Kocaeli, Kuram Kitap, s. 180; **Ekinci**, **Murat** (2021) İdari İstikrar İlkesi, 1. Baskı, Ankara, Adalet, s. 69.

44 **Atasayan**, s. 148.

45 **Danıştay 5. Daire,** E: 1990/3053, K: 1991/753, T: 24.04.1991, http://www.legalbank.net/ (Erişim: 11.09.2022); Bir diğer kararında ise "*Kamu hizmetinin bütünlüğü ve devamlılığı ilkesi gereğince, kamu görevlilerinin özel koşullarına göre verimliliklerinin en yüksek olduğu ve hizmetlerinden en yüksek oranda yararlanılacak bir birimde çalıştırılmalarının kamu yararına uygun düşeceği açıktır*" ifadelerini kullanarak vurgulamıştır. **Danıştay 5. Daire,** E: 2006/875, K: 2007/4996, T: 01.10.2007, www.danıştay.gov.tr (Erişim: 11.09.2022).

46 **Yayla** (2010) s. 75.

47 **Yayla** (2010) s. 75.

yürütülmesi zorlaşmış ise idarenin hizmetin devamlılığını sağlamak adına sözleşmeciye birtakım yardımlarda bulunması kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin bir sonucudur[48].

Kamu hizmetlerinin sürekliliği ve düzenliliği ilkesine aykırı olarak tesis edilen bir idari işlem iptal edilebileceği gibi; söz konusu ilkeye aykırılık nedeniyle zarar meydana gelmiş ise idarenin tazminat sorumluluğuna da gidilebilecektir[49].

2. Uyarlama (Değişkenlik) İlkesi

Kamu hizmetlerinin toplumun ortak ihtiyaçlarını gidermeye yönelik faaliyetler olması sebebiyle bu hizmetlerin çağın getirmiş olduğu değişim ve gelişmeler karşısında sabit kalması beklenemez[50]. Toplumsal ihtiyaçların tatmini adına bu hizmetlerin de uyarlanması gerekir[51]. Öğretide **Yaşar**'a göre uyarlama ilkesi: "*kamu hizmetinin içerik, yöntem, araç-gereçlerinde deyim yerinde ise zamanın ruhuna uygun değişikliklerin yapılması demektir*"[52]. Ancak unutulmamalıdır ki uyarlama ilkesinin kamu hizmetlerinde uygulanabilirlik düzeyi idarenin mali imkanları ile sınırlıdır[53]. Nitekim bu durum Anayasa'nın 65'inci maddesinde "*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir"* şeklinde ifade edilmiştir.

Uyarlama ilkesi, idare hukukunda var olan pek çok müessesinin temelini oluşturmaktadır[54]. Bunlardan bir tanesi de idarenin sahip olduğu takdir yetkisidir[55]. Kamu hizmetlerinin hızla değişmesi karşısında yasama organının bu değişime ayak uydurabilmek adına sürekli kanun değişikliği yapmak zorunda kalması kamu hizmetlerinde aksamalara neden olacağından, idareye takdir yetkisi tanınarak bu hizmetlerin daha hızlı bir şekilde değişen koşularla uyumlu hale getirilerek yürütülmesi yoluna gidilmiştir[56].

İdarenin takdir yetkisine sahip olduğu alanlardan bir tanesi de devlet memurlarının naklen atamasıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 76'ncı maddesinde "*Kurumlar,*

---

[48] **Çağlayan** (2021) s. 247.

[49] Örnek için bkz. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2021/3364, K: 2022/981, T: 24.03.2022, www.lexpera.com.tr (Erişim: 11.09.2022).

[50] **Çağlayan** (2021) s. 247.

[51] **Çağlayan** (2021) s. 247.

[52] **Yaşar, Hasan Nuri (**2013) İdare Hukuku Genel Esasları, 1. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, s. 205.

[53] **Bağrıaçık, Ahmet** (2018) *"Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme"* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 26, S: 3, s. 166.

[54] **Günday** (2015) s. 335.

[55] **Günday** (2015) s. 335.

[56] **Günday** (2015) s. 335.

görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit *veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler"* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla idare, kendisi ile statü ilişkisi içerisinde olan personelinin görevini veya görev yerini kamu hizmetlerinde uyarlama ilkesinin bir sonucu olarak değiştirebilir[57]. Ancak bu yetkisini keyfi bir şekilde değil, kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda kullanmalıdır[58].

3. Eşitlik (Tarafsızlık ve Nesnellik) İlkesi

Kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi, kamu hizmetlerinin sunumunda, bu hizmetlere girişte ve yararlanmada dil, din, ırk renk, cinsiyet, zümre, sınıf ve benzeri nedenlerle ayrım gözetilmemesi ve herkesin eşit muameleye tabi tutulmasını ifade etmektedir[59]. Bu ilke, Anayasa'nın 10'uncu maddesinde düzenlenen kanun önünde eşitlik ilkesinin bir görünümüdür[60]. Ancak burada sözü edilen eşitlik mutlak anlamda olmayıp nispi anlamda bir eşitliktir[61]. Bir başka ifadeyle, aynı hukuki konumda olanların eşit muamele görmesidir[62]. Bu nedenle hukuki konumları aynı olmayan kimselere farklı uygulamalarda bulunulması eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir[63]. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın vermiş olduğu birçok kararında eşitlik anlayışının mutlak olmayıp nispi anlamda olduğu görülmektedir[64].

---

[57] **Atay** (2021) s. 566; **Karahanoğulları,** s. 227-228; **Günday** (2015) s. 335.

[58] **Atay** (2021) s. 566.

[59] **Ulusoy, Ali** (2020) Yeni Türk İdare Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 510; **Çağlayan** (2021) s. 250.

[60] **Çağlayan** (2021) s. 248; **Gözler & Kaplan,** s. 48; **Karahanoğulları**'na göre durum tam tersidir. Bir başka ifadeyle kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi Anayasa'nın 10'uncu maddesinde düzenlenen kanun önünde eşitlik ilkesinin bir yansıması değil doğrudan ifade edilmiş şeklidir. **Karahanoğulları,** s. 201.

[61] **Us Doğan**, **Eser** (2019) *"Kamu Görevlisinin Tarafsızlık Yükümlülüğü Bağlamında Seçilme Yeterliliği"* Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 4, S: 2, s. 324; **Cin Karagöz**, **Emine** (2016) *"Kadın Erkek Eşitliği ve Ayrımcılık Yasağı Bağlamında Türkiye Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu'nun Yetkileri"* Yasama Dergisi, S: 32, s. 24.

[62] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 557; **Us Doğan,** s. 324; **Cin Karagöz** (2016) s. 24; **Çağlayan** (2021) s. 249; **Yayla** (2010) s. 276; **Ulusoy** aynı hukuki durumda olmayı "*hizmet gerekleri açısından, objektif biçimde aynı konumda olmak veya olması gerekmek*" olarak algılamaktadır. **Ulusoy** (2020) s. 511.

[63] **Kalabalık, Halil** (2019) İdare Hukuku Dersleri (Cilt 1), 5. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 78; Nitekim Anayasa md. 10/3'te "*Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz"* ifadesi yer almaktadır.

[64] **Yıldırım**, **Turan & Göçgün, Muhammed** (2016) *"İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi"* İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 3, S: 2, s. 43; "*Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı; aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, kişilere ayrım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı*

Kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesinin gerçekleşebilmesi için bu hizmeti sunan kamu personelinin her türlü kişisel düşüncelerinden ayrılmış, tarafsız ve nesnel bir şekilde hareket etmesi gerekir[65]. Ancak bu durum, kamu personelinin hiçbir kişisel düşünceye sahip olamayacağı anlamına da gelmemektedir[66]. Burada ifade etmeye çalıştığımız, söz konusu personelin kamu hizmetlerini yürütürken eşitsizliğe ve ayrımcılığa yol açmamak adına şahsi görüşlerini hizmete ve hizmetten yararlanan kimselere yansıtmamasıdır[67].

Eşitlik ilkesi yukarıda da ifade ettiğimiz üzere kamu hizmetlerinin kurulmasında, organizasyonunda, sunumunda ve benzeri birçok alanda göz önünde bulundurulması gereken en temel ilkelerden biridir. Özellikle idarenin takdir yetkisine sahip olduğu konularda üzerinde titizlikle durulması gereken ilkelerin başında gelmektedir[68]. Dolayısıyla nakil işlemlerinde de eşitlik ilkesinin gözetilmesi gerekir.

4. Bedelsizlik (Meccanilik) İlkesi

Köken itibariyle Arapça bir kelime olan bedel, "karşılık" anlamına gelmekteyken yine aynı dile mensup olan meccanilik kelimesi ise "karşılıksızlık" anlamına gelmektedir[69]. Kamu hizmetleri bağlamında düşündüğümüzde ise idarenin sunmuş olduğu hizmet karşılığında nakdi veya ayni doğrudan bir karşılık almamasını ifade etmektedir[70]. Nitekim vergiler vasıtasıyla bu ücret öncesinde dolaylı bir şekilde alınmaktadır[71].

19. yüzyılın ortalarına kadar olan dönemde kamu hizmetlerinin bedelsiz olarak yürütülmesi anlayışı hakimken sonraları bu anlayışın yavaş yavaş terk edildiği

---

tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez". **Anayasa Mahkemesi**, E: 2019/89, K: 2021/10, T: 04.02.2021, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 28.10.2023); *"Bu kuralın, aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını, ayrıcalıklı kişi ve toplulukların oluşturulmasını engellediği, aynı durumda olanlar için farklı düzenleme yapılmasının eşitliğe aykırılık oluşturacağı, Anayasa'nın amaçladığı eşitliğin, mutlak ve eylemli eşitlik değil hukuksal eşitlik olduğu, bir diğer anlatımla aynı hukuki durumda olanlar için ayrı kurallar öngörülmesinin Anayasa'nın öngördüğü eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmeyeceği anlaşılmaktadır"*. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2021/1808, K: 2022/1480, T: 18.04.2022, www.lexpera.com.tr (Erişim: 28.10.2023).

65 **Eser Us**, s. 325.

66 **Yaşar,** s. 207.

67 **Yaşar,** s. 207.

68 **Erdem, Julide Gül** (2013) *"Danıştay Kararları Işığında İdarenin Takdir Yetkisi"* (Doktora), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 322; **Ekinci,** s. 82.

69 **Karahanoğulları**, s. 228.

70 **Çağlayan** (2021) s. 250.

71 **Çağlayan** (2021) s. 250.

görülmektedir[72]. Günümüzde daha çok kamu hizmetinden yararlananlardan mali güçleri ile orantılı, adil ve makul bir ücret alınması gerektiği anlayışı kabul görmektedir[73]. Ancak bu durum, kamu hizmetlerinin tamamı için geçerli değildir. Bu noktada hizmetin niteliği önem arz etmektedir. Kârlılık ve verimlilik esaslarına göre faaliyet gösteren sınai ve ticari nitelikteki kamu hizmetleri için bedel alınmaması gibi bir durum söz konusu değilken, aynı durumun idari nitelikteki kamu hizmetleri için de geçerli olduğu söylenemez. Eğer bir idari kamu hizmetinin kurulması ve sunulması idarenin ihtiyarına bırakılmayıp yasada emredici bir şekilde düzenlenmiş ise, o takdirde söz konusu hizmetin karşılığında ücret de talep edilemeyecektir[74]. Anayasa'nın 42'nci maddesinde yer alan "*İlköğretim kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve Devlet okullarında parasızdır*" ifadesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Sonuç olarak, kamu hizmetlerinin karşılığında bir bedel öngörülüp öngörülemeyeceği hususunda kanun koyucunun iradesinin belirleyici rol oynadığını söyleyebiliriz[75].

II. ANAYASAL BİR HAK OLARAK KAMU HİZMETİNE GİRME HAKKI

İdare, üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini yerine getirirken bina, araç, elektronik cihaz gibi birtakım maddi unsurlara ihtiyaç duyduğu gibi bu hizmetlerin istenen düzeyde sunulabilmesi için nicelik ve nitelik yönünden yetkinlik sahibi bireylere de ihtiyaç duymaktadır[76]. İdarenin insan unsurunu oluşturan bu bireyler; kamu görevlileri, kamu personeli veya kamu hizmeti görevlileri gibi çeşitli isimlerle adlandırılmıştır[77].

İnsanlar maddi ve manevi ihtiyaçlarını temin etmek için çalışmaya gereksinim duymaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında kamu personeli statüsünde görev almak, bu gereksinimin karşılamasının bir görünüm şekli olup, ülkemizde kamu hizmetine girme hakkı adı altında anayasal bağlamda güvence altına alınmıştır[78]. Böylece her Türk vatandaşı

---

72 **Yaşar,** s. 209.

73 **Ulusoy** (2020) s. 518-519.

74 **Gözler & Kaplan,** s. 493; **Çağlayan** (2021) s. 251.

75 **Gözler & Kaplan,** s. 493; **Çağlayan** (2021) s. 251.

76 **Uz, Abdullah** (2011) *"Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi"* İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 2, S: 1, s. 62; **Sezer, Yasin** (2003) *"Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar"* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 11, S: 3-4, s. 173.

77 **Uz,** s. 62; **Sezer,** s. 173.

78 **Cin Karagöz, Emine** (2011) *"Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türk Danıştay Kararları Işığında Kamu Hizmetlerine Girmede Cinsiyet Ayrımı"* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 69, S: 1-2, s. 1057.

yasalarda aranan gerekli şartları taşıdığı takdirde kamu hizmetlerine girme hakkına da sahip olacaktır.

A. 1982 Anayasası'nda Kamu Hizmetine Girme Hakkının Düzenlenişi

Anayasa'nın 48'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre *"Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir."* Aynı maddenin 2'nci fıkrasına göre de "*Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır"*. Söz konusu iki düzenlemeyi birlikte değerlendirdiğimizde bireylerin, kamu veya özel kesimde çalışma konusunda tercih hakkına sahip olduğunu, herhangi bir zorlamanın mevzu bahis olamayacağını ifade edebiliriz[79].

Kamu hizmetine girme hakkı, 1982 Anayasası'nın ikinci kısmının dördüncü bölümünde Siyasi Haklar ve Ödevler alt başlığı altında 70'inci maddede düzenlenmiş olup *"her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir"* şeklinde ifade edilmiştir[80]. Aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise *"hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez"* hükmü yer almaktadır. Kanun maddesini incelediğimizde öncelikli olarak kamu hizmetine girmenin bir hak olarak sadece Türk vatandaşlarına tanındığını ve Anayasa'nın 10'uncu maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesi gereği görevin gerektirdiği nitelikler dışında vatandaşlar arasında herhangi bir ayrımın söz konusu olamayacağını ifade edebiliriz[81].

Anayasa'nın 70'inci maddesinin bir uzantısı olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda devlet memurluğuna girişte aranılan genel ve özel şartlarının sıralandığı 48'inci maddede, *"Türk vatandaşı olmak"* koşulu genel bir şart olarak öngörülmüştür[82]. Bu noktada vatandaşlığın kazanılma tarihinin yahut şeklinin herhangi bir önemi olmamakla birlikte, çifte vatandaşlığa sahip olmanın da kamu hizmetlerine girmede bir engel teşkil etmeyeceği söylenebilir[83].

---

79 **Sezer,** s. 174.

80 Söz konusu hükmün Siyasi Haklar ve Ödevler alt başlığı altında düzenlenmiş olması bu hakkın doğuştan kazanılan, devredilemez ve vazgeçilemez bir özelliğe sahip olduğunu göstermektedir. **Cin**, **Karagöz** (2011), s. 1060.

81 **Avcı, Mustafa** (2009) Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş, 1. Baskı, Ankara, Yetkin, s. 39.

82 **Sezer,** s. 174.

83 **Kayar, Nihat** (2021) Kamu Personel Yönetimi, 11. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s. 124.

Kural yalnızca Türk vatandaşlığına sahip bireylerin kamu hizmetine girme hakkına sahip olması olmakla beraber bunun birtakım istisnaları da mevcuttur. İç hukukumuzda 25/09/1981 tarihli Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun'da Türk soyundan gelmekle birlikte Türk vatandaşlığına sahip olmayan yabancılara Anayasa 70'inci maddesi kapsamında kamu hizmetine girme hakkı tanındığı görülmektedir[84]. Aynı şekilde 375 numaralı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 5'inci maddesi gereği Bulgaristan'dan Türkiye'ye mecburi göçe zorlanan ve Türkiye'de ikamet eden bu ülke uyruğuna mensup Türk soyundan gelen kişiler de kamu hizmetine girme hakkına sahip olacaktır[85].

Tarihi süreç içerisinde kamu hizmetine girme hakkına 1921 Anayasası dışında diğer tüm Anayasalarda yer verildiği görülmektedir. Osmanlı Devleti'nin ilk yazılı Anayasası olma özelliğini taşıyan Kanun-i Esasi'nin 18 ve 19'uncu maddelerinde[86], benzer şekilde 1924 Anayasası'nın 92'nci maddesinde[87] ve son olarak 1961 Anayasası'nın 58'inci maddesinde[88] bu hakka ilişkin düzenlemeler mevcut olmuştur.

---

[84] 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun'un 1'inci maddesinde *"Bu Kanunun amacı; Türkiye'de ikamet eden Türk soylu yabancıların ihtiyaç duyulan meslek ve sanatları serbestçe yapabilmelerine, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilâtı hariç olmak üzere kamu, özel kuruluş veya işyerlerinde bu meslek ve sanat dallarında çalıştırılabilmelerine olanak sağlamaktır"* ifadelerine yer verilmiştir (29.09.1981 tarih ve 17473 sayılı Resmî Gazete). Öğretide **Avcı**, söz konusu kanuni düzenlemeyi Anayasa'nın 70'inci maddesi hükmüne aykırı bularak eleştirmektedir. **Avcı**'ya göre Anayasa'nın 70'inci maddesinde geçen *"her Türk"* ifadesini Anayasanın 66'ncı maddesinde düzenlenen *"Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür"* hükmüyle birlikte düşündüğümüzde söz konusu ifadeyi Türk soyundan gelen kişileri de kapsayacak şekilde geniş yorumlamak doğru olmayacaktır. Buna ek olarak yazara göre Türk soyundan gelen yabancıların kimler olduğunun tespiti konusunda somut ölçütler ortaya koyulmayarak idareye takdir yetkisi verilmesi ve ülkemizde bulunan diğer yabancılara kıyasla Türk soyundan gelen yabancılara kamu hizmetlerine girme hakkı tanınması Türkiye'nin imzaladığı Her Türlü Irk Ayırımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 1'inci maddesinde yer alan "…toplumsal yaşamın herhangi bir alanında, …ırka dayalı her türlü ayırım…" hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. **Avcı** (2009) s. 39-41.

[85] İlgili Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 5'inci maddesinin 1'inci fıkra hükmü şu şekildedir: *"Bulgaristan'dan Türkiye'ye mecburi göçe zorlanan ve Türkiye'de ikamet eden bu ülke uyruğuna mensup Türk soyundan olan kişilerin Devlet memuriyetine alınmalarında Türk vatandaşı olma şartı aranmaz".* 27.6.1989 tarihli 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (30.6.1989 tarih ve 20211 sayılı RG.)

[86] 1876 Kanun-i Esasi 'nin 18'inci madde hükmü *"Tebaai osmaniyenin hidematı devlette istihdam olunmak için devletin lisanı resmisi olan türkçeyi bilmeleri şarttır"* ifadelerine yer verirken 19'uncu madde hükmü *"Devlet memuriyetinde umum tebaa ehliyet ve kabiliyetlerine göre münasip olan memuriyetlere kabul olunurlar"* ifadelerine yer vermiştir.

[87] 1924 Anayasası'nın 92'nci maddesine göre "*Hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkına haizdir".*

[88] 1961 Anayasası'nın 58'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre *"Her Türk, kamu hizmetine girme hakkına haizdir".*

Kamu hizmetine girme hakkı Türkiye'nin taraf olduğu birden çok uluslararası sözleşmede de yer almıştır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 21'inci maddesinin 2'nci fıkrasında[89], Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 25'inci maddesinde[90], yine Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme'nin 27'nci maddesinde[91] kamu hizmetine girme hakkı koruma altına alınmıştır.

B. Kamu Hizmetine Girişte Esas Alınan Anayasal İlkeler

1. Serbestlik İlkesi

Kamu hizmetine girişte serbestlik ilkesi, idarenin hiç kimseyi kamu hizmetine girmeye zorlayamayacağı, bu noktada herkesin özgür bir iradeye sahip olduğu anlamına gelmektedir[92]. Bu nedenle bireyler kamu hizmetine girip girmeme konusunda serbesttir, herhangi bir baskı ve zorlamaya maruz bırakılamaz[93]. Nitekim Anayasa'nın 18'inci maddesinin 1'inci fıkrasında "*Hiç kimse zorla çalıştırılamaz. Angarya yasaktır*" hükmü yer almaktadır. Aynı şekilde Anayasa'nın 48'inci maddesinin 1'inci fıkrasında da "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir*" düzenlemesine yer verilmiştir. Söz konusu iki hükmü birlikte değerlendirdiğimizde kamu hizmetine girmede veya bunun haricinde herhangi bir meslek seçiminde bireylerin takdir yetkisine sahip olduğu sonucu çıkmaktadır.

---

89 Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 21'inci maddesinin 2'nci fıkrasına göre *"Herkes ülkesinin kamu hizmetlerine eşitlikle girme hakkına sahiptir."* **Aybay**, **Rona** (2006) Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, 1. Baskı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, s. 18.

90 Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 25'inci maddesine göre "*Her yurttaş, 2. Maddede belirtilen ayrımlara ve makul olmayan kısıtlamalara bağlı olmaksızın: (a) Doğrudan doğruya ya da özgürce seçilmiş temsilciler aracılığı ile kamu yönetimine katılma; (b) Genel, eşit ve gizli oyla belirli dönemlerde yapılan, seçmenlerin iradelerini özgürce ortaya koymalarını garanti eden gerçek seçimlerde oy kullanma ve seçilme; (c) Genel anlamda eşit olarak, ülkesinin hizmetlerine girme hak ve fırsatına sahiptir."* Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve Dışişleri Komisyon Raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sıra Sayısı: 150, Yasama Yılı: 1, Dönem: 22, https://www.tbmm.gov.tr/ (Erişim: 05.01.2024)

91 Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme'nin 27'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre *"Taraf Devletler engellilerin diğer bireylerle eşit koşullar altında çalışma hakkına sahip olduğunu kabul eder. Bu hak, engellilerin, açık, bütünleştirici ve erişilebilir bir iş piyasası ve çalışma ortamında serbestçe seçtikleri bir işle hayatlarını kazanmaları fırsatını da içerir. Taraf Devletler çalışırken engelli olanlar dahil olmak üzere tüm engellilerin çalışma hakkının yaşama geçmesini yasama çalışmalarını da içeren uygun tüm tedbirleri alarak güvence altına alır."* https://www.adalet.gov.tr/ (Erişim: 05.01.2024)

92 **Cin Karagöz** (2011), s. 1060-1061; **Bucaktepe, Adil** (2014) *"Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler"* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 18, S: 3-4, s. 469-470.

93 **Bucaktepe**, s. 469-470.

Kural kamu hizmetine girişte serbestlik olmakla birlikte bunun birtakım istisnaları da mevcuttur. Anayasa'nın 18'inci maddesinde *"Şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar; olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler; ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları, zorla çalıştırma sayılmaz"* hükmü düzenlenmiştir. Buna paralel olarak 7179 sayılı Askeralma Kanunu'nun 4'ncü maddesinde erkek vatandaşlar için zorunlu ve geçici askerlik hizmetinin öngörülmüş olması[94], 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 224'ncü maddesi gereği yurtiçinde devlet hesabına okutulan öğrencilerden öğrenim gördükleri süre kadar; yurtdışındaki öğrenim kurumlarında ise devlet hesabına öğrenimlerini bitiren öğrencilerden öğrenim gördüğü sürenin iki katı kadar mecburi hizmetle yükümlü tutulmaları[95] kamu hizmetine girmede serbestlik ilkesinin istisnalarını oluşturmaktadır.

2. Eşitlik İlkesi

Anayasa'nın kanun önünde eşitlik ilkesinin düzenlediği 10'uncu maddesine göre "Herkes*, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir".* Aynı şekilde kamu hizmetine girme hakkının düzenlendiği 70'inci maddenin 2'nci fıkrasına göre ise "*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez".* Söz konusu düzenlemelerden yola çıkarak kamu hizmetine girişte bireyler arasında ayrımcılık yapılmaması ve eşitlik ilkesinin gözetilmesi gerektiğini söyleyebiliriz[96].

Anayasa'nın 10'uncu maddesinde öngörülen eşitlik, mutlak anlamda olmayıp nispi anlamdadır. Dolayısıyla hukuki konumları aynı olmayan kimselere farklı muamelede bulunulması eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir. Nitekim Anayasa'nın 10'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan "*Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz"* hükmü ile 10'uncu maddenin 3'üncü fıkrasında yer

---

[94] 7179 sayılı Askeralma Kanunu md. 4/1'e göre, *"Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan her erkek, askerlik hizmeti yapmaya mecburdur".*

[95] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu md. 224/1'e göre, "*Cumhurbaşkanınca belirtilen her derecedeki öğretim kurumları ve öğretim dalları dışında kalan kurum ve dallarda Devlet tarafından okutulanlardan, a) Yurtiçinde Devlet hesabına okutulan öğrenciler (Tatiller dahil) öğrenim süreleri kadar, b) Yurtdışındaki öğretim kurumlarında Devlet hesabına öğrenimlerini bitiren öğrenciler (Tatiller dahil) öğrenim sürelerinin iki katı kadar, mecburi hizmetler yükümlüdürler".*

[96] **Evren, Çınar Can & Uçar, İsmail** (2022) Kamu Görevlileri Hukuku *(Ed. Ermenek, İbrahim),* 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, s. 53

alan "*Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz"* hükmü, nispi anlamda eşitlik anlayışının benimsendiğinin birer göstergesidir.

Kamu hizmetine girişte eşitlik ilkesinin mutlak anlamda uygulanmasının sosyal devlet anlayışına uygun düşmeyeceği ifade edilmektedir[97]. Dolayısıyla sosyal devlet anlayışını benimsemiş olan ülkelerin iç hukuk düzenlemelerinde fiili olarak eşit olmayan ve dezavantajlı konumda olan gruplara pozitif anlamda birtakım ayrıcalıkların tanınması eşitlik ilkesine aykırı olarak düşünülemez. Örneğin, sosyal devlet anlayışını benimsemiş olan ülkemizde bu doğrultuda Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarına %3 oranında engelli çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir[98].

Yukarıda da belirttiğimiz üzere kamu hizmetine girme hakkı Anayasamızda siyasi haklar ve ödevler başlığı altında düzenlenmiştir. Bunun bir sonucu olarak bu hakkın vatandaşlığa bağlı olarak kullanılabilen bir hak olduğunu ifade etmemiz gerekir. Dolayısıyla kamu hizmetine girmede Türk vatandaşlığı şartının öngörülmüş olması eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir[99]. Aynı şekilde kamu hizmetine giriş için birtakım özel ve genel şartların öngörülmesi de eşitlik ilkesine aykırı değildir[100]. Ancak şunu vurgulamak gerekir ki söz konusu şartlar ister kanunla isterse diğer düzenleyici işlemlerle belirlenmiş olsun ilgili hükümlerin düzenlendiği aşamada mutlaka eşitlik ilkesinin gözetilmesi gerekir[101].

3. Görevin Gerektirdiği Nitelikler İlkesi

Anayasa'nın 70'inci maddesi hükmü gereğince kamu hizmetine girişte görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez. Aksine bir uygulama Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir. Ancak hizmete alınmada görevin gerektirdiği birtakım genel ve özel şartların öngörülmüş olması 70'inci madde hükmü ile çelişmemektedir. Bu bağlamda örneğin polis adayları için belirli bir boy, kilo, sağlık koşulları öngörülebilir, araştırma görevlileri için yine belirli bir düzeyde yabancı dil bilgisine sahip olma şartı getirilebilir veya

---

[97] **Cin** (2011) s. 1062; **Bucaktepe** s. 470; **Deniz, Buket** (2021) "Türk Hukukunda Engelliler Bakımından Kamu Hizmetine Girme Hakkı" Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 3, S: 1, s. 84-85.

[98] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu md. 53/1'e göre, *"Kurum ve kuruluşlar bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli çalıştırmak zorundadır. %3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısı dikkate alınır".*

[99] **Evren & Uçar**, s. 53.

[100] **Evren & Uçar**, s. 53; **Bucaktepe,** s. 470.

[101] **Evren & Uçar**, s. 53.

ebe, hemşire gibi mesleklerde kadınlara, askerlik mesleğinde ise daha çok erkeklere öncelik tanınabilir[102]. Dolayısıyla görevin gerektirdiği nitelikler her bir kamu hizmetinin içeriğine ve özelliğine göre farklılık gösterebilmektedir[103]. Bu noktada önem arz eden husus, söz konusu koşullarının belirlenmesinde objektif ölçütlerin esas alınması ve bu ölçütlerin uygulanmasında eşitlik ilkesinden ödün verilmemesidir[104].

Anayasa Mahkemesi 04/07/1934 tarihli ve 2556 sayılı Hakimler Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan *"yabancı ile evli olmamak (görevi esnasında evlenenler istifa etmiş sayılırlar)"* hükmünün iptaline karar verdiği davada, görevin gerektirdiği niteliklere ilişkin olarak ödevle nitelik arasında kopmaz bir bağ olduğunu, her ikisinin birbirinden bağımsız düşünülemeyeceğini, bu nedenle de mevzuatta öngörülen niteliklerin kişide bulunmadığı takdirde ödevin hiç veya istenilen şekilde yerine getirilmemiş sayılacağını belirtmiştir[105]. Danıştay ise 2003 tarihli bir kararında, görevin gerektirdiği niteliklerin kişisellikten tamamen uzak, objektif ve nesnel ölçütlere göre belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir[106].

---

[102] **Gözler & Kaplan**, s. 572-573; **Çağlayan** (2021) s. 508-509.

[103] **Sağlam, Mehmet** (2005) *"Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi'nin Uygulaması"* Danıştay Dergisi, S: 109, s. 11-12.

[104] **Deniz**, s. 88; Anayasa Mahkemesi bir kararında bu hususu "…*Kamu hizmetine alınırken, hizmet gereklerine göre farklı koşullar getirilebileceği kuşkusuz olmakla birlikte aynı hizmet grubu için talep edenlere göre farklılık getirilemez*" ifadesiyle dile getirmiştir. **Anayasa Mahkemesi**, E: 2005/83, K: 2008/110, T: 29.05.2008, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 22.10.2022); Danıştay ise "…*Anayasa'nın 70. maddesi gereği, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrımın gözetilemeyecek olması karşısında, bu koşulların genel, eşit, objektif ve hizmet gereklerine yönelik olması gerektiği tartışmasızdır*" şeklinde ifade etmiştir. **Danıştay 2. Dairesi,** E: 2020/980, K: 2021/2247, T: 22.06.2021, www.danıştay.gov.tr (Erişim: 22.10.2022).

[105] "*Bu kuralda önem taşıyan ve üzerinde durulması gereken yön, ödevin gerektirdiği niteliklerin ne olduğu ve bu sözcüklerden ne anlaşılması gerektiğidir. Anayasa, ödevle nitelik arasında sıkı bir ilişki ve bağ olduğunu, bunun dışında hizmete alınmada hiçbir nedenin gözetilmeyeceğini, daha açık bir anlatımla ayrımın yalnızca ödev-nitelik ilişkisi yönünden yapılması gerektiğini buyurmaktadır. O halde ödevle, onun gerektirdiği niteliği birbirinden ayrı düşünmeye olanak yoktur. Buna göre o nitelikler görevlilerde bulunmadıkça o ödev yerine getirilemeyecek ya da ödev iyi bir biçimde yerine getirilmiş olmayacak demektir. Kamu hizmetlerinin özellikleri olduğu ve bu hizmetleri gören idare ajanlarının da özel statülere bağlı bulunduğu bilinen bir gerçektir memurlarda yasalarca aranan nitelikler ve onlar hakkında yasalarda öngörülen kısıtlamalar, kamu hizmetinin etkin ve esenlikle bir biçimde yürütülmesi amacına yöneliktir bu nedenle bir kamu hizmetine alacaklarla ilgili yasal niteliklerle kısıtlamaları düzenlenirken, doğrudan doğruya, o hizmetin gereklerinin göz önünde tutulması, başka bir anlatımla konulan nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında gerçeklere uyan, nesnel ve zorunlu bir neden sonuç ilişkisinin kurulması gereklidir".* **Anayasa Mahkemesi**, E: 1979/19, K: 1979/39, T: 09.10.1979, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 22.10.2022).

[106] *"Anayasa'nın 70.maddesinde öngörülen görevin gerektirdiği niteliklerin hiç kuşkusuz subjektif değerlendirmelerle değil, objektif, genel ve gayri şahsi nitelikteki kurallarla belirlenmesi gerekir. Her görevin gerektirdiği nitelikler, devlet memurları için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48.maddesinde, bu kanun kapsamı dışında kalanlar için de özel yasalarıyla veya yönetmelikleriyle belirlenmiştir".* **Danıştay 5. Daire**, E: 2001/5253, K: 2003/796, T: 13.03.2003, www.danıştay.gov.tr (Erişim: 23.03.2022).

Kamu hizmetine giriş koşullarının belirlenmesi konusunda kanun koyucu takdir yetkisine sahip olmakla birlikte bu yetkisi mutlak olmayıp görevin gerektirdiği niteliklerle sınırlıdır. Anayasa Mahkemesi 2014 yılında vermiş olduğu bir kararında aynı noktalara dikkat çekerek görevin gerektirdiği niteliklerin, hizmetin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesine yönelik olması, görevle aranacak nitelik arasında neden sonuç bağının kurulabilmesi gerektiğini belirtmiştir[107]. Her ne kadar söz konusu kararda yasa koyucunun bu konudaki takdir yetkisinin sınırlarından bahsedilmiş olsa da aynı hususların idarenin kamu hizmetine giriş için özel koşulları belirlediği durumlarda da geçerli olduğunu söyleyebiliriz[108].

III. KAMU GÖREVLİLERİ

A. Kamu Görevlisi Kavramı

İdarenin en temel varlık sebebi kamu hizmetidir. İdare söz konusu görevini yerine getirirken taşınır ve taşınmaz mallara ihtiyaç duyduğu gibi bu malları yönetecek gerçek kişilere de ihtiyaç duymaktadır[109]. Nitekim idarenin insan unsuru olmaksızın maddi unsurunun varlığı da hiçbir önem taşımamaktadır[110]. Onar'ın ifadesiyle idari teşkilatı bir insan vücuduna benzetecek olursak personel yani idarenin insan unsuru "*bu vücudun hareketini, hayatiyetini temin eden sinir ve kan manzumesi durumundadır*" [111]. Dolayısıyla idarenin de kendi hayatiyetini sağlayabilmesi, etkin ve verimli bir hizmet sunabilmesi için

---

[107] "*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemeyeceği hükmü getirilmekle, bir yandan kamu hizmetine alımda aranacak koşulların belirlenmesi hususunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmakta, diğer yandan da öngörülecek koşulların görevin gerektirdiği niteliklerle uyumlu olması gereği vurgulanarak kanun koyucunun bu takdiri sınırlandırılmaktadır. İlk defa kamu hizmetine alınacak kişilerde hizmetin gereklerine göre eğitim, sağlık, yaş, askerlik, mesleki tecrübe, herhangi bir suçtan hükümlü bulunmamak gibi genel ve objektif birtakım sınırlamalar ve kısıtlamalar getiren yasal düzenlemelerin yapılması anayasal ilkeler çerçevesinde kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Kamu görevlileri hakkında kanunda öngörülen kısıtlamaların hizmetin etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesi amacına uygun olması gerekmektedir. Yani kısıtlama ile yürütülen hizmet arasında günün koşullarına ve gerçeklerine uyan ve zorunlu bir neden sonuç bağı kurulması ve hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak da adalet ve hakkaniyet ölçüsünün zedelenmemesi gerekmektedir".* **Anayasa Mahkemesi**, E: 2014/113, K: 2014/174, T: 13.11.2014, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 23.03.2022).

[108] **Deniz**, s. 89.

[109] **Günday** (2015), s. 579, **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 665.

[110] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 665.

[111] **Onar** (1966b) s. 1065; **Kanlıgöz**' e göre "*Birer soyut varlık olan kamu tüzel kişilerine hayat ve irade verenler, onu harekete geçirerek idare çarkının dönmesini sağlayanlar; bir anlamda devleti (idareyi) somutlaştıran, hatta devletle özdeşleştirenler, idarenin insan unsurunu oluşturan kamu görevlileridir. En basitinden alırsak, öğretmensiz bir okul, doktor ve hemşiresi olmayan bir hastane ya da polis olmadan bir trafik ve güvenlik sisteminin işlemesi, fonksiyon icra etmesi mümkün değildir*". **Kanlıgöz, Cihan** (2002) "*Türk Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı"* (Doktora), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 6.

bünyesinde istihdam etmiş olduğu personelin nicelik ve nitelik yönünden liyakat sahibi kişilerden oluşması gerekmektedir[112].

İdarenin hareket aracını oluşturan ve idare adına faaliyette bulunan gerçek kişilerin hukuki statüsü birbirinden farklı olabilmektedir[113]. Kamu kesiminde çalışan tüm personeli tek tip haline getirmek imkân dahilinde olmadığı gibi doğru da değildir[114]. Bu nedenle söz konusu kişilerin hukuki statülerini tanımlamak adına kamu görevlisi, kamu ajanı, kamu hizmeti görevlileri, memur, sözleşmeli personel, işçi, akademik personel, askeri personel, hâkim ve savcılar gibi birtakım kavramlar öne sürülmüştür[115]. Ancak bu kavramlardan bazılarının da içeriği ve kapsamı konusunda gerek öğretide gerekse yargı kararları ve mevzuatta bir görüş birliği bulunmayıp farklı yaklaşımlar mevcuttur[116]. Kamu görevlisi kavramı da bunlardan biridir. Söz konusu kavram anayasa hukuku, ceza hukuku ve idare hukuku açısından farklı şekillerde ele alınmıştır. Aşağıda buna ilişkin olarak detaylı açıklamalara yer verilecektir.

1. Anayasa Hukuku Açısından

1924 ve 1961 Anayasalarında kamu görevlisi kavramına müstakil bir şekilde yer verilmemiş bunun karşılığı olarak yalnızca "memur" ifadesi kullanılmıştır[117]. 1982 Anayasası'nın 128 ve 129'uncu maddelerinde ise "*Kamu hizmeti görevlileri ile ilgili hükümler"* kenar başlığı altında çeşitli düzenlemelerle söz konusu kavrama yer verildiği

---

[112] **Günday** (2015**),** s. 579**; Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 665; **Atay** (2021), s. 776.

[113] **Karslı, Mehmet Rauf** (2016**)** İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 3.

[114] **Karslı** (2016) s. 3; Nitekim idarenin hizmet sahası yalnızca eğitim, sağlık, milli güvenlik ile sınırlı değildir. İdare birden çok kamu hizmeti yürütmektedir. Dolayısıyla bu durum kamu hizmetini yürüten kuruluşlarda farklı ad altında personel çalıştırılmasını da gerekli kılmaktadır. **Kanlıgöz, Cihan** (1993) *"1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı"* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 43, S: 1-4, s. 171.

[115] **Karslı** (2016) s. 3.

[116] **Karslı** (2016) s. 3.

[117] **Kanlıgöz** (1993), s. 174; 1924 Anayasası'nın kamu görevlilerine ilişkin olarak memurin alt başlığı altında yer alan ilgili düzenlemeleri şu şekildedir: *"Hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir*" (md. 92), *"Bilûmum memurların evsafı, hukuku, vezaifi, maaş ve muhassatı ve sureti nasp ve azilleri ve terfi ve terakkileri kanunu mahsus ile muayyendir" (md. 93), "Kanuna muhalif olan umurda amire itaat memuru mesuliyetten kurtaramaz"* (md. 94); 1961 Anayasası'nda ise *"memurlarla ilgili hükümler"* alt başlığı altında 117, 118 ve 119'uncu maddelerde çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Bunlardan *"Genel Kural"* başlıklı 117'nci madde hükmü şu şekildedir: "*Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar eli ile görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir".* Memurluk teminatını düzenleyen 118'inci madde hükmü ise "*Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnat olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır. Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz"* ifadelerine yer vermiştir.

görülmektedir. Genel ilkelere ilişkin 128'inci maddede "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli 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. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır*" denilerek "*diğer kamu görevlileri"* kavramından söz edilmiştir[118]. Benzer bir düzenleme 1961 Anayasası'nda da yer almasına karşın, söz konusu düzenlemede kamu tüzel kişilerinin genel idari esaslara göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle yürütüleceği belirtilmiş, diğer kamu görevlisi kavramına yer verilmemiştir[119]. Böylece kamu görevlisi kavramı, 1982 Anayasası'yla birlikte literatüre dahil edilerek memur kavramının kapsamı daraltılmış ve diğer kamu görevlileri adı altında yeni bir kategori oluşturulmuştur[120].

Kamu görevlisi kavramının 1982 Anayasası'nda farklı şekillerde kullanıldığı görülmektedir. Anayasa'nın 39'uncu maddesinde "*kamu görev ve hizmetinde bulunanlar*", 68 ve 79'uncu maddelerinde "*kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri*", 121'inci maddede *"kamu hizmeti görevlileri"*, 137'nci madde de ise "*kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse"* olarak ifade edilmiştir. Ancak tüm bu düzenlemeleri incelediğimizde kamu görevlisi kavramına ilişkin bir tanımlamada bulunulmadığı göze çarpmaktadır[121]. Nitekim yukarıda yer verdiğimiz 128'inci maddenin birinci fıkrasında da kamu görevlisi kavramı tanımlanmamış, yalnızca genel idari esaslara göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği belirtilerek ikili bir ayrıma gidilmiştir[122].

---

[118] Bu yeni düzenleme öğretide çeşitli eleştirilere de neden olmuştur. Duran, memur kategorisini belirleyen asli ve sürekli görev ifadesinin içerisine diğer kamu görevlileri kategorisinin de dahil edilmesinin doğru olmadığını buna ek olarak kamu iktisadi teşebbüslerin genel idari esaslar ve personelinin de asli ve sürekli görev kapsamı içerisinde yer almasının kamu görevlileri açısında karmaşaya neden olacağını belirtmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Duran, Lütfi** (1986) *"Anayasa Mahkemesi'ne Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni II"* Amme İdaresi Dergisi, C: 19, S: 2, s. 18; **Güran** da **Duran**'ın düşüncesine paralel olarak söz konusu düzenlemenin 1961 Anayasası'nın 117' inci maddesi hükmüne kıyasla karmaşıklığa ve problemlere yol açtığını ifade etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Güran, Sait** (1989) *"Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı"* Anayasa Yargısı Dergisi, C: 6, s. 40.

[119] **Gözübüyük, Şeref** (2015) Yönetim Hukuku, 33. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 202.

[120] **Kanlıgöz** (1993), s. 188-189.

[121] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 666.

[122] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 666, Söz konusu düzenlemenin gerekçesinde *"Maddede kamu görevlileri için genel bir düzenleme yoluna gidilmiş, eskiden olduğu gibi, dolaylı biçimde de olsa memur*

Anayasa Mahkemesi 2011 yılında vermiş olduğu bir kararında 128'inci madde hükmünün memurlar ve diğer kamu görevlilerini tanımladığını, maddede yer alan diğer kamu görevlisi kavramının ise memurlar ve işçiler dışında, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kamu hukuku ilişkisi ile çalışanları kapsadığını ifade etmiştir[123]. Yüksek mahkeme 128'inci maddenin anlam ve kapsamı konusunda genel ve net tanım bir yapmaktan ziyade olay ekseninde Anayasa'ya aykırılık iddiaları üzerinden değerlendirmelerde bulunmuştur[124].

2. Ceza Hukuku Açısından

Kamu görevlisi kavramı ceza hukuku açısından büyük bir öneme sahiptir. Nitekim kimi suçlar bakımından failin ya da mağdurun kamu görevlisi olması, suçun unsurlarının oluşması için bir ön şart olarak görülürken kimi suçlar bakımından ise nitelikli hal olarak kabul edilmektedir[125].

Yürürlükten kalkan 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda kamu görevlisi kavramı yerine memur ifadesi kullanılmıştır. Söz konusu Kanun'un uygulanması bakımından kimlerin memur sayılacağı 279'uncu maddenin 1' inci fıkrasında *"Devamlı veya muvakkat surette teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören Devlet veya diğer her türlü amme müesseseleri memur, müstahdemleri; Devamlı veya muvakkat, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören diğer kimseler memur sayılır"* şeklinde

---

tanımı yoluna gitmekten kaçınılmıştır. Zira, böyle bir tanımın unsurlarını açık ve kesin biçimde Anayasada vermek mümkün görülmemiştir" ifadelerine yer verilmiştir. www.anayasa.gov.tr (Erişim: 08.10.2022) Aksi yönde düşünceye sahip olan **Güran**'a göre: *"Her ne kadar, madde gerekçesinde, memurun tanımlamaktan kaçınıldığı belirtilmekte ise de, birinci fıkradaki satırlar, zaten memurun kabul görmüş tanımı olmaktadır".* **Güran, Sait** (1984) *"Anayasanın 128 ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri"* Anayasa Yargısı Dergisi, C: 1, s. 199.

123 *"Anayasanın 128.maddesinde, Devletin iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür' denilmek suretiyle 'memur' ve 'diğer kamu görevlisi' tanımı yapılmış bulunmaktadır… Maddede sözü edilen 'diğer kamu görevlileri' kavramı memurlar ve işçiler dışında, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, kamu hukuku ilişkisi ile çalışanları kapsamaktadır Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde memur ve/veya diğer kamu görevlilerinden hangisinin çalıştırılacağına ilişkin tercih yasa koyucunun takdir alanı içindedir".* **Anayasa Mahkemesi**, E: 2008/54, K: 2011/45, T: 10.03.2011, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 08.10.2022)

124 **Güran** (1989), s. 46-47.

125 **Demren Dönmez, Burcu** (2011) *"Türk Ceza Kanunu'nda Kamu Görevlisi Kavramı"* Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 94, s. 95; **Özen, Muharrem & Tozman, Önder** (2009) *"Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı"* Amme İdaresi Dergisi, C: 42, S: 4, s. 26; Örneğin Zimmet (TCK md. 247), İrtikap (TCK md. 250), Rüşvet (TCK md. 252), Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK md. 257) gibi suçlarda failin ancak kamu görevlisi olması gerekmekteyken, görevi yaptırmamak için direnme (md. 265) suçunda ise mağdurun kamu görevlisi olması gerekmektedir. Kasten adam öldürme (TCK md. 82) ve yaralama suçunun (TCK md. 86) "*kişinin yerine getirdiği kamu görevi nedeniyle"* işlenmesi durumu ise nitelikli hal olarak düzenlenmiştir. **Özen & Tozman,** s. 33-34.

düzenlenmiştir. İlgili maddenin ikinci fıkrasında ise kimlerin kamu hizmeti görmekle muvazzaf olduğu "*Devamlı ve muvakkat bir surette amme hizmeti gören Devlet veya diğer amme müessesinin memur ve müstahdemleri; Devamlı veya muvakkat, ücretli veya ücretsiz ihtiyari veya mecburi surette bir amme hizmeti gören diğer kimselerdir"* ifadeleriyle belirtilmiştir.

Yürürlükten kalkan 765 sayılı Türk Ceza Kanunu kimlerin memur sayılacağı konusunda görevin niteliğini esas alarak ikili bir ayrıma gitmiş, kamu görevi yürütenleri memur olarak kabul ederken kamu hizmeti yürütenleri bu grubun dışında bırakmıştır[126]. 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu ile memur ve kamu hizmetlileri ayrımı ortadan kaldırılarak kamu görevlisi kavramı tercih edilmiştir. 5237 sayılı Kanun'un tanımlar başlığı altında yer alan 6'ncı maddesinde kamu görevlisi, *"kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi"* olarak tanımlanmıştır.

Yeni Türk Ceza Kanunu kamu görevlisi kavramının kapsamını oldukça geniş tutarak kişinin istihdam şekline bakılmaksızın yürütmüş olduğu görevin kamusal faaliyet olmasını kamu görevlisi sayılabilmesi için yeterli görmüştür[127]. Bu noktada ceza hukuku bağlamında kamu görevlisi kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için kamusal faaliyet nedir sorusunu cevaplamamız gerekmektedir. Bu soruya cevap olarak TCK'nın 6'ncı maddesinin gerekçesini gösterebiliriz. Söz konusu gerekçede kamusal faaliyet, Anayasa ve Kanun'da öngörülmüş olan usuller çerçevesinde verilmiş olan bir siyasal kararla, bir hizmetin kamu adına yürütülmesi olarak ifade edilmiştir[128]. Dolayısıyla kişinin hizmette ne tür bir statüde

---

[126] **Aydın, Hüseyin** (2010) *"Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı"*, Ankara Barosu Dergisi, S: 1, C: 68, s. 117.

[127] **Koca, Mahmut & Üzülmez, İlhan** (2017) Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, 4. Baskı, Ankara, Adalet, s. 881.

[128] İlgili maddenin gerekçesi şu şekildedir: *"765 sayılı Türk Ceza kanunundaki 'memur' tanımının doğurduğu sakıncaları aynen devam ettirecek nitelikte olan tanım, tasarı metninden çıkarılarak; memur kavramını da kapsayan "kamu görevlisi" tanımına yer verilmiştir. Yapılan yeni tanıma göre, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak yegane ölçüt, gördüğü işin bir kamusal faaliyet olmasıdır. Bilindiği üzere, kamusal faaliyet Anayasa, kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş olan bir siyasal kararla, bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir. Bu faaliyetin yürütülmesine katılan kişilerin maaş, ücret veya sair bir maddi karşılık alıp almamalarının, bu işi sürekli, süreli veya geçici olarak yapmalarının bir önemi bulunmamaktadır. Bu bakımdan, örneğin mesleklerinin icrası bağlamında avukat veya noterin kamu görevlisi olduğu hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Keza kişi, bilirkişilik, tercümanlık ve tanıklık faaliyetinin icrası kapsamında bir kamu görevlisidir. Askerlik görevi yapan kişiler de kamu görevlisidirler. Bu bakımdan örneğin bir suç vakasına müdahil olan, bir tutuklu veya hükümlünün naklini gerçekleştiren jandarma subay ve erleri de, kamu görevlisidirler. Buna karşılık kamusal bir faaliyetin yürütülmesini ihaleye dayalı olarak özel hukuk kişilerince üstlenilmesi durumunda, bu kişilerin kamu görevlisi sayılmayacağı açıktır".* www.lexpera.com.tr (Erişim: 04.11.2022).

istihdam edildiğinin herhangi bir önemi yoktur. Konuyu nihayete erdirmeden önce sonuç olarak şunu söylememiz gerekir ki ceza hukukunun kamu görevlisi kavramına yüklemiş olduğu anlam Anayasa hukuku ve aşağıda görüleceği üzere klasik idare hukukundan oldukça farklıdır.

3. İdare Hukuku Açısından

Kamu görevlisi kavramı geniş ve dar olmak üzere iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki söz konusu kavram ister geniş ister dar anlamda kullanılsın, bir kimsenin kamu görevlisi sayılabilmesi için en önemli kriter idari örgüt içerisinde yer alan herhangi bir kurum veya kuruluşta istihdam edilmiş olmasıdır[129]. Bu olmazsa olmaz bir koşuldur[130]. Bu nedenle özel hukuk tüzel kişisi bünyesinde çalışanlar ile herhangi bir kamu kurum veya kuruluşuna bağlı olmaksızın kamuya yararlı işlerde (örneğin fırıncılar, taksi veya toplu taşıma araçları şoförleri) yahut mevzuatta kamu hizmeti olarak nitelendirilen işlerde çalışanlar (avukatlar) kamu görevlisi kapsamında değerlendirilemezler[131].

Geniş anlamda kamu görevlisi, hukuki durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamu kesiminde çalışan herkesi ifade etmektedir[132]. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, valiler, kaymakamlar, memurlar, akademisyenler, askerler, sözleşmeliler ve kamu kesiminde çalışan işçilerin hepsi birer kamu görevlisidir[133]. Görüleceği üzere geniş anlamda kamu görevlisi anlayışında kişin kamu kesimindeki istihdam şeklinin hiçbir önemi bulunmamaktadır. Geniş anlamda kamu görevlileri hizmete alım yönünden (zorunlu-isteğe bağlı), ücret yönünden (maaşlı-maaşsız), hizmet süreleri yönünden (geçici-sürekli) ve uygulanan hukuk yönünden (kamu hukuku-özel hukuk) farklı şekillerde sınıflandırabilmektedir[134].

---

[129] **Gözübüyük,** s. 198; **Akgüner, Tayfun** (2016) Kamu Personel Yönetimi, 7. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, s. 46-47; **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 665; **Günday,** s. 579; **Giritli, İsmet& Bilgen, Pertev & Akgüner, Tayfun & Berk, Kahraman** (2013) İdare Hukuku, 6. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, s. 659; **Kalabalık,** s. 451.

[130] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 665; **Günday** (2015) s. 579.

[131] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 665; **Günday** (2015) s. 579.

[132] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 665; **Günday** (2015) s. 580; **Gözübüyük,** s. 198; **Yıldırım, Ramazan & Çınarlı, Serkan** (2018) Türk İdare Hukuku Dersleri (Cilt 1), 1. Baskı, Ankara, Astana, s. 186.

[133] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 665; **Günday** (2015) s. 580; **Çağlayan** (2021) s. 494-495; **Gözübüyük,** s. 198.

[134] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 666; **Günday** (2015) s. 58; **Çağlayan** (2021) s. 494-495; **Gözübüyük,** s. 198.

Dar Anlamda Kamu Görevlisi ise, Anayasa'nın 128'inci maddesinde de belirtildiği üzere devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personeli ifade etmektedir[135]. Bunlar, ilgili maddenin devamında memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak düzenlenmiştir. Burada vurgulanması gereken nokta, bu kimselerin söz konusu görevleri bir "meslek" olarak yürütmeleri ve kamu kesiminde kamu hukuku bağı ile istihdam edilmiş olmalarıdır[136]. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, bakanlar, milletvekilleri gibi devletin siyasal organlarında görev yürütenler ile işçiler gibi kamu tüzel kişilerinde özel hukuk hükümlerine bağlı olarak çalışanlar dar anlamda kamu görevlisi kapsamına dahil değildir[137]. Bu açıklamalar ışığında idare hukukunun benimsemiş olduğu kamu görevlisi anlayışının dar anlamda olduğunu söyleyebiliriz[138]. Dar anlamda kamu görevlisi kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için Anayasa'nın 128'inci maddesinde ifade edilen genel idari esaslar ile asli ve sürekli görevler kavramlarının incelenmesi yerinde olacaktır. Bu doğrultuda öncelikli olarak genel idari esaslar; sonrasında ise asli ve sürekli görevler deyimlerinin ifade ettikleri anlamlar üzerinde durulacaktır.

Genel idari esaslar, kamu hukuku rejimi ile kamusal yönetim usullerini ifade etmektedir[139]. Kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usulleri ise idarenin tek taraflı, kamu gücünü kullanarak tesis etmiş olduğu işlemler ve kararlardır[140]. Bu durumda özel yönetim usullerine göre faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan personelin durumunu nasıl değerlendirmemiz gerekir? Kamu iktisadi teşebbüsleri dış ilişkilerinde özel hukuk hükümlerine göre; iç ilişkilerinde ise kamu hukuku hükümlerine göre faaliyet göstermektedirler[141]. Dolayısıyla, KİT'lerde çalışan personeli salt kamusal yönetim

---

[135] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 659; **Kalabalık,** s. 450; Benzer şekilde Anayasanın 68 ve 76. maddelerinde belirtilen *"kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri"* hükmü de dar anlamda kamu görevlisini ifade etmektedir. **Çağlayan** (2021) s. 496.

[136] **Çağlayan** (2021**)** s. 496; **Gözler & Kaplan,** s. 559-560; **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 666; **Çağlayan, Ramazan** (2016) *"Aile Sağlı Merkezi Personelinin Hukuki Statüsü"* Uyuşmazlık Dergisi, C: 1, S: 7, s. 402.

[137] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 666; **Günday (**2015) s. 580; **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 659; **Gözübüyük,** s. 198.

[138] **Çağlayan** (2021) s. 496.

[139] **Günday** (2015) s. 582.

[140] **Günday** (2015) s. 582.

[141] **Kanlıgöz** (1993) s. 191.

usullerine göre faaliyet gösteren bir kuruluşta çalışmadığı düşüncesiyle memur veya diğer kamu görevlisi kapsamında değerlendirmemenin doğru olmadığı ifade edilmektedir[142].

Asli ve sürekli görevler, kamu hizmetine ilişkin bir görevin kadroya bağlanması olarak ifade edilmektedir[143]. Kamu hizmetlerinin sürekliliği, söz konusu hizmetleri yürütecek olan personelin de devamlılığını ister[144]. Bu süreklilik personele kadro tahsis edilmek suretiyle sağlanmaktadır. Kadro tahsisi ise idare ile kamu görevlisi arasında içeriği sözleşme ile değil kanunla belirlenmiş olan bir statü ilişkisinin varlığını gerektirir[145]. Böylece kamu görevlileri atama yoluyla bu statünün içerisine dahil olurlar[146].

Yukarıda idare hukukunda benimsenen kamu görevlisi anlayışın dar anlamda olduğunu ve dar anlamda kamu görevlilerinin de Anayasa'nın 128'inci maddesinde belirtildiği üzere memurlar ve diğer kamu görevlilerinden oluştuğunu ifade ettik. Öğretide ilgili madde hükmünde geçen diğer kamu görevlileri kavramından ne anlaşılması gerektiği hususu tartışmalıdır. Bir görüş bu kavramla, hâkim ve savcılar, akademik personel ve askeri personelin[147]; diğer bir görüş ise sözleşmeli personelin kastedildiğini ileri sürmektedir[148]. Bu çalışma kapsamında diğer kamu görevlileri; hâkim ve savcılar, akademik personel ve askeri personel olarak değerlendirilmiştir.

B. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevlileri

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu üç istihdam türü öngörmüştür. Bunlar, memurlar, sözleşmeli personel ve işçilerdir[149]. Devlet Memurları Kanunu'na tabi kamu

---

142 **Kanlıgöz** (1993) s. 191-192.

143 **Günday** (2015) s. 583.

144 **Atay** (2021) s. 781; **Aydoğdu, Yasin** (2018) *"Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları"* (Doktora), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 18.

145 **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 667; **Günday** (2015) s. 583.

146 **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 667; **Günday** (2015) s. 583.

147 **Atay** (2021) s. 779-780; **Kanlıgöz** (1993), s. 188-189; **Günday** (2015) s. 585; **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 663-664; **Gülmez, Mesut** (1988) "Sözleşmeli *Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar"* Amme İdaresi Dergisi, C: 21, S: 4, s. 25-44; **Akyılmaz, Sezginer ve Kaya** bunlara ek olarak sözleşmeli personeli de diğer kamu görevlileri içerisine dahil etmektedir. **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 667; Benzer şekilde **Yayla** da sözleşmeli personeli kamu görevlisi olarak kabul etmektedir. **Yayla**, s. 274.

148 **Çağlayan** (2021) s. 499; **Özen & Tozman**, s. 30; **Zabunoğlu, Yahya Kazım** (2012) İdare Hukuku (Cilt 1), 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 626; **Gözler & Kaplan,** s. 560.

149 20.11.2017 tarihi öncesinde bu üç istihdam türüne ek olarak geçici personel adı altında bir istihdam türü daha mevcuttu. Ancak söz konusu tarihte çıkarılan 696 sayılı KHK ile geçici personel uygulamasına son verilmiştir.

kurumları söz konusu Kanun'un 5'inci maddesi gereği bu üç istihdam türü dışında personel çalıştıramayacaktır.

1. Memurlar

Memur kelimesi Arapça "*emr", "buyurmak, emretmek"* kökünden türemiş olup *"emredilen, emir altında olan kimse"* anlamlarına gelmektedir[150]. Memur kelimesinin bir diğer anlamı ise, *"devlet hizmetinde aylıkla çalışan kimse, görevli"* ve *"yükümlü"* dür[151]. Ancak bu kavram, ülkelerin siyasi, ekonomik ve teknik gerekleri gibi birtakım faktörler göz önünde bulundurularak ülkeden ülkeye hatta bazen bir ülke içerisinde zaman, mekân ve olaylara göre çeşitli şekillerde tanımlanabilmektedir[152]. Bu nedenle herkes tarafından kabul gören bir memur tanımı yapılmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir[153].

Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi, idare ile personel arasındaki hukuki ilişkiyi düzenleyecek birtakım kuralların da varlığını gerektirir[154]. Bu kapsamda ülkemizde devlet memurlarının "*nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerini"* düzenlemek üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiştir. Söz konusu kanunun uygulanması bakımından devlet memurları, ilgili 4'üncü maddede *"mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler*" şeklinde tanımlanmıştır[155]. Ayrıca bu maddenin devamında "…*genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır"* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla yukarıda yer alan tanımlamadan yola çıkarak bir kimsenin 657 sayılı Kanun kapsamında devlet memuru olarak sayılabilmesi için gerekli şartları şu şekilde sıralayabiliriz[156]:

- devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinde (kamu kesiminde) çalışması,

---

150 **Kubbealtı Lugatı,** http://lugatim.com (Erişim: 11.11.2022)

151 **Türk Dil Kurumu,** Güncel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr (Erişim: 11.11.2022)

152 **Atay** (2021) s. 783.

153 **Atay** (2021) s. 783.

154 **Gözübüyük,** s. 203.

155 788 sayılı Memurin Kanunu'nda ise devlet memuru*: "kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicili mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimse"* olarak tanımlanmıştır.

156 **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 674; **Atay** (2021) s. 784; **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 681-682; **Gözler & Kaplan,** s. 563; **Çağlayan** (2021) s. 501; **Gözübüyük,** s. 202; **Tan, Turgut** (2019) İdare Hukuku, 8. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 531.

-genel idare esaslarına (kamusal yönetim usullerine) göre yürütülen bir kamu hizmetinin ifa edilmesi,

-ifa ettikleri görevlerin asli ve sürekli nitelikte (kadroya bağlı) olmasıdır.

2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel, kamu kesiminde "idari hizmet sözleşmesi" çerçevesinde çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlilerini ifade etmektedir[157]. Sözleşmeli personel geçici işler için kullanılan istisnai bir istihdam biçimidir[158]. Memurlara kıyasla daha yüksek ücret alabilmeleri mümkün olmakla birlikte, memurlara tanınmış olan birçok güvenceden de yararlanamazlar[159]. Ancak günümüzde bu iki kamu görevlisi arasındaki farkın gittikçe azaldığını, sözleşmeli personelin görev süresinin sürekli yenilenerek uzatılması ile memurlara benzetildiği ifade edilmektedir[160].

Sözleşmeli personeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin B bendi uyarınca çalıştırılanlar ile özel kuruluş yasalarına göre çalıştırılanlar şeklinde iki gruba ayırarak incelememiz mümkündür[161]. Devlet Memurları Kanunu'nun 4'ncü maddesinin B bendi kapsamında çalıştırılan sözleşmeli personel, *"kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir"*. Bu düzenlemeden anlaşılacağı üzere sözleşmeli personel ile memur arasındaki en belirgin farkın memurların asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerini, sözleşmeli personelin ise geçici nitelikteki işleri yürütmekle görevli olduğu söylenilebilir[162]. Ancak söz konusu madde kapsamında geçici nitelikte olmayan işlerde de sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkân tanınmıştır[163].

---

[157] **Gözler & Kaplan**, s. 563.

[158] **Aslan, Onur Ender** (2022) Kamu Personel Hukuku, 1. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 7-8.

[159] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 671.

[160] **Aydoğdu,** s. 27; **Tan** (2014) s. 497; **Yıldırım & Çınarlı** (2018) s. 193.

[161] **Tan** (2014) s. 495-496; **Zabunoğlu,** s. 626-627; **Atay** (2021) s. 782; 4/B dışında farklı sözleşmeli personel rejimlerinin ortaya çıkması özellikle 1980 yıllar sonrası uygulanan esneklik politikalarının neticesinde olmuştur. **Aslan,** s. 8.

[162] **Gözler & Kaplan,** s. 564; **Zabunoğlu,** s. 626.

[163] **Gözler & Kaplan,** s. 564; **Zabunoğlu,** s. 626 ; Nitekim 4/B maddesinin 2'inci bendinde düzenlenen "…, *yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin*

Sözleşmeli personelin ikinci grubunu ise özel kuruluş yasalarına göre çalıştırılanlar oluşturmaktadır. Örneğin kamu iktisadi teşebbüslerinde çalıştırılacak sözleşmeli personelin bir kısmı 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin B bendi kapsamında çalıştırılırken diğer bir kısmı ise 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri çerçevesinde imzalanacak bir sözleşme ile istihdam edilirler. Aynı şekilde 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 26 ve 27'nci maddeleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 13'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının b bendi ve 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili maddeleri kapsamında sözleşmeli personel çalıştırılması mümkündür[164]. Bu sayılanlar dışında diğer özel kanun ve kanun hükmünde kararnamelere göre çalıştırılan sözleşmeli personeller de mevcuttur[165].

3. İşçiler

İşçiler, Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin D bendinde de ifade edildiği üzere memurlar ve sözleşmeli personel dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaz. İşçiler ile idare arasında bir statü ilişkisi olmayıp özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmesel bir ilişki mevcuttur[166]. Dolayısıyla iki taraf arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda adli yargı yerleri görevlidir[167].

---

mütercimlerin; tercümanların; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatlarını, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçılarının; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir" hükmü geçici nitelikte olmayan sözleşmeli personel çalıştırılabileceğini belirtmektedir.

[164] **Gözler & Kaplan,** s. 564-565.

[165] **Gözler & Kaplan,** s. 564-565.

[166] **Çağlayan** (2021) s. 501; **Atay** (2021) s. 783; **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 675.

[167] **Evren & Uçar,** s. 31.

C. Özel Kanunlara Tabi (Diğer) Kamu Görevlileri

1. Askeri Personel

Askeri personel, Türk Silahlı Kuvvetlerinde zorunlu askerlik hizmeti yapanlar ile sivil memurlar dışında kalan, genel idari esaslara göre yürütülen askeri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışan muvazzaf veya sözleşmeli personeldir[168]. Muvazzaf askeri personel atama yoluyla, sözleşmeli askeri personel ise idari hizmet sözleşmesi çerçevesinde görev ifa etmektedir[169] . Her iki işlemin de idari nitelikte olması sebebiyle taraflar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda idari yargı mercileri görevlidir.

Askeri personel, temelde 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Ancak sözleşmeli askeri personel, sivil memurlar, askeri okulların öğretim elemanları ve yedek subaylar kendi özel personel mevzuatına tabiidir[170].

2. Akademik Personel

Akademik personeli, yüksek öğretim kurumlarında görev yapan öğretim elamanları olarak tanımlayabiliriz[171]. Akademik personelin kendine özgü bir hiyerarşisinin bulunması ve üniversitelerin özerk bir yapıya sahip olmaları; öğretim elemanlarına memurlar dışında ayrı bir statü tanınmasına ve özel personel mevzuatının oluşturulmasına neden olmuştur[172].

Mevcut durumda akademik personel statüsünü düzenleyen iki Kanun bulunmaktadır. Bunlardan ilki 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu olup, bu Kanun ile akademik personelin, aylık, ödenek ve diğer özlük hakları düzenlenmektedir. İkincisi ise 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'dur. Bu Kanun ile akademik personelin atanma, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmektedir. Yükseköğretim Personel Kanunu akademik personele ilişkin genel statüyü düzenlemekle birlikte söz konusu Kanun'un 20'nci maddesi gereği, bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde 2547 sayılı

---

168 **Kayar,** s. 76; **Aslan,** s. 222.

169 **Kayar,** s. 76.

170 Nitekim sözleşmeli subay ve astsubaylar ilişkin 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun, sözleşmeli er ve erbaşlara hakkında 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu ile 6191 sayılı Erbaş ve Er Kanunu, askeri okullardaki öğretim elemanlarının özlük haklarına yönelik 4566 sayılı Harp Okulları Kanunu ile 6756 sayılı Milli Savunma Üniversitesi Kanunu ve yedek subaylar hakkında 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Askeri Memurlar Kanunu düzenlenmiştir. **Aslan,** s. 223-224.

171 **Aslan,** s. 246.

172 **Kayar,** s. 72-73.

Yüksek Öğretim Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanacaktır[173].

Yükseköğretim Personel Kanunu'nda akademik personel, bir diğer adıyla öğretim elemanları; öğretim üyesi, öğretim görevlisi ve araştırma görevlisi olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. Bunlardan öğretim üyeleri grubunda yer alan profesörler ve doçentler statü hukukuna tabi olarak faaliyet göstermekteyken; doktor öğretim üyeleri, öğretim görevlileri, okutmanlar ve (33/a ve 50/d kapsamındaki) araştırma görevlileri ise sözleşmesel ilişkiyle görev yapmaktadır[174]. Netice itibariyle öğretim elemanları her iki istihdam şeklinde de idareye kamu hukuku bağı ile bağlandıkları için diğer kamu görevlileri kapsamında değerlendirilmelidir[175].

3. Hâkim ve Savcılar

Hâkim ve savcıları, yargısal hizmeti yürütmekle görevli personeldir. Hâkim ve savcılara ilişkin genel statü 1982 Anayasası'nın "hakimlik teminatı" ve "mahkemelerin bağımsızlığı" ilkeleri doğrultusunda hazırlanan 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ile belirlenmiştir[176]. Bu Kanun, 1'inci maddesinde de ifade edildiği üzere *"adli ve idari yargı hakim ve savcılarının niteliklerini, atanmalarını, hak ve ödevlerini, aylık ve ödeneklerini, meslekte ilerlemelerini, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesini, haklarında disiplin kovuşturması açılmasını ve disiplin cezası verilmesini, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri veya kişisel suçlarından dolayı soruşturma yapılmasını ve yargılamalarına karar verilmesini, meslekten çıkarılmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik hallerini, meslek içi eğitimlerini ve diğer özlük işlerini düzenlemektedir"*. Ayrıca Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyelerinin aylık ve ödenekleri ile diğer mali, sosyal hak ve yardımlarına ilişkin düzenlemeler de söz konusu Kanun'da yer almaktadır. Hâkim ve savcıların kendi personel rejimlerine sahip olması ve üstlenmiş

---

[173] 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu md. 20'ye göre, *"Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır"*; Bu noktada belirtmek gerekir ki vakıf üniversitelerinde görev yapan akademik personel, çalışma esaslarına ilişkin konularda 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na bağlı iken mali ve diğer özlük haklarına ilişkin konularda 4857 sayılı İş Kanunu'na tabiidir. **Aslan,** s. 247.

[174] **Aslan,** s. 247-248.

[175] **Kayar,** s. 75.

[176] **Aslan,** s. 234; **Kayar,** s. 75; Hakimlik ve savcılık teminatı hâkim ve savcıların, memurlara kıyasla kadro güvencesi daha yüksek ve avantajlı bir konama sahip olmalarını sağlamıştır. **Ulusoy** (2020) s. 76.

oldukları hizmetin genel idari esaslara göre yürütülen asli ve sürekli görevlerden olması sebebiyle diğer kamu görevlileri kapsamında değerlendirildiğini söyleyebiliriz[177].

[177] **Kayar,** s. 76; **Ulusoy**, hâkim ve savcıların idari işlev ölçütü bakımında yargısal fonksiyon icra ettiklerini, organik işlev ölçütü bakımında ise yürütme organı değil yasama organı kısmında yer aldıklarını, bu nedenle de memur olarak değerlendirilemeyeceğini, ancak milletvekilleri gibi geniş anlamda kamu görevlisi olarak değerlendirebileceklerini savunmaktır. **Ulusoy (**2020) s. 622.

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ NAKLEN ATANMASI

Naklen atamalar; memurların görevlerinin, görev yerlerinin, görev yapmış olduğu kurumların yahut hizmet sınıflarının değiştirilmesini içeren idari tasarruflardır. Yargısal denetime ise genellikle memurların görevinin veya görev yerinin değiştirilmesi suretiyle yapılan naklen atamalar konu olmaktadır. Biz de uygulamaya yarar sağlayabilmek adına çalışmamızı daha çok bu kapsamda ele almayı uygun gördük.

Naklen atama uygulamasına çeşitli nedenlerle başvurulduğu görülmektedir. Memurun üst makamlara hazırlanması, kurum ve dairelerde belirli birimlerde oluşacak yığılmaların önüne geçilmesi, terfi tıkanıklıklarının giderilmesi, memurların bu yolla ödüllendirilerek tatmin duygusunun sağlanması, belli başlı nedenler arasında sayılmaktadır[178]. Ayrıca ülkemizin içerisinde bulunduğu coğrafi koşulların, ekonomik imkanların, ulaşım ve alt yapı hizmetlerinin, sosyal ve kültürel olanakların her yerde eşit düzeyde olmaması, belirli bölge veya illerin personel tarafından tercih edilmemesi sonucunu doğuracağından; kamu hizmetlerinde aksaklık meydana gelmemesi amacıyla da naklen atama uygulamasına başvurulmaktadır[179]. Aslında naklen atama uygulamasına başvurulmasındaki en temel amaç, kamu yararı ve hizmet gereklerinin sağlanmasıdır. Dolayısıyla idare de bu konudaki takdir yetkisini kullanırken başka bir amaçla hareket etmemeli, temel olarak kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlaması yaklaşımıyla hareket etmelidir[180].

Bu bölümde devlet memurlarına ilişkin naklen atama uygulaması üzerinde durulacaktır. Bu kapsamda öncelikle atama kavramı ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan atama türleri incelenecektir. Ardından söz konusu Kanun'da atama türlerinden biri olarak düzenlenen naklen atamaların kavramsal olarak incelenmesi, hukuki niteliği, benzer idari işlemlerle kıyaslanması ve türleri ele alınacaktır. Konunun daha iyi

---

[178] **Güran, Sait** (1980a) Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 255.

[179] **Kayıkçı, Kemal & Özdemir, İzzet & Yörük Tayfun** (2014) *"İl ve İlçe Milli Eğitim Yöneticilerinin Zorunlu Yer Değiştirme Uygulamasını Düzenleyen Yönetmeliğe İlişkin Görüşleri"*, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C: 13, S: 51, s. 125.

[180] **Güran, Sait** (1980b) *"Yer Değiştirme İşlemlerinin Maliyeti"*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 1, S: 3, s. 26.

anlaşılabilmesi adına naklen atamaların diğer atama türleri içerisindeki yerinin bilinmesinin ve benzer idari işlemlerle kıyaslanmasının yerinde olacağı kanaatindeyiz. Son olarak bu bölümde, nakil işlemlerine ilişkin uyuşmazlıkların temelini oluşturan idarenin takdir yetkisi üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda takdir yetkisi kavramı, takdir yetkisi ve bağlı yetki ayrımı, idareye takdir yetkisi verilmesinin temel sebepleri incelenecektir.

I. ATAMA KAVRAMI VE TÜRLERİ

A. Atama Kavramı ve Devlet Memurluğuna Giriş

Atama kavramı sözlükte "*atamak işi", "tayin"* ve *"nasıp"* olarak tanımlanmaktadır[181]. Bir diğer tanımda ise bir kimsenin göreve alınmasını sağlayan idari işlem olarak ifade edilmektedir[182]. Esasında bu işlem, memurları sözleşmeli personel ve işçilerden ayıran önemli özelliklerden bir tanesidir[183]. Nitekim hiyerarşik bakımdan en alt düzeyde yer alandan en üst düzeyde yer alana kadar tüm memurlar, atama olarak adlandırılan idari bir işlemle göreve gelmektedir[184]. Dolayısıyla atama, memur hukukuna karakteristik özelliğini veren önemli bir kavramdır.

Atama işlemiyle birlikte memurlar, içeriği öncesinde idarece tek taraflı olarak belirlenmiş bir statünün içerisine dahil olurlar. Bu statü ilişkisinde, sözleşme ilişkisinden farklı olarak tarafların karşılıklı bir şekilde üzerinde serbestçe tasarrufta bulunup anlaşma sağlayabileceği hususlar mevcut değildir. Tüm kurallar, idare tarafından öncesinde belirlenmiştir. İlgili kimsenin yapabileceği tek şey, söz konusu statü içerisine dahil olup olmama noktasında irade beyanında bulunmaktan ibarettir. Ancak bu durum mutlak olmayıp zaman içerisinde bazı değişimlere uğramıştır. Örneğin memurların sendikal haklarının kabulüyle birlikte idare ile memur sendikaları arasında toplu sözleşme kavramı ortaya çıkmış ve böylece iki taraf arasında çalışma koşullarının belirlenmesine ilişkin uzlaşma imkanı doğmuştur[185]. Fakat söz konusu müzakerede her bir memur ile teker teker uzlaşma gibi bir durum mevcut olmayıp yine en nihayetinde anlaşma toplu halde yapılmaktadır[186].

---

[181] **Güncel Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu, www.sozluk.gov.tr (Erişim: 26.06.2023).

[182] **Gözübüyük, A. Şeref & Tan, Turgut** (2021) İdare Hukuku Genel Esaslar (Cilt 1), 14. Baskı, Ankara, Turhan, s. 829.

[183] **Atay, Ender Ethem** (2022) İdare Hukuku Temel Hukuk Dizisi *(Ed.* ***Ermenek, İbrahim****)*, 3. Baskı, Seçkin, Ankara, s. 475.

[184] **Atay** (2022) s. 475-476.

[185] **Aslan**, s. 58.

[186] **Aslan**, s. 58.

Memurların hukuki durumlarının statüsel olmasının birtakım sonuçları mevcuttur. Bunlardan ilki, memurların hukuki durumları üzerinde yasama organınca çıkarılan kanuni düzenlemelerle yahut idare tarafından, anayasa ve kanunlara uygun olarak hazırlanan düzenleyici işlemlerle her zaman tek taraflı değişiklik yapılabilmesidir[187]. Dolayısıyla memurluk statüsünde kazanılmış hak kavramı mevcut değildir[188]. Bir başka ifade ile memurlar, göreve atandıkları tarihteki hukuki durumlarının görev süresince hiçbir değişikliğe uğramadan aynen devam etmesi gerektiğini ileri sürerek hak dava edemezler[189]. Örneğin bir memur, memuriyete atandığı tarihteki görevinin veya görev yerinin, daha sonrasında idare tarafından kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda tesis edilen bir nakil işlemi ile değiştirilmesi durumunda başlangıçtaki hukuki durumunun korunmadığından bahisle hak ileri süremez. Ancak bu noktada şunu ifade etmek gerekir ki, memurların hukuki durumlarında yapılacak olan değişiklikler kural olarak geçmişte tamamlanmış ve kazanılmış olan hakları etkilememektedir[190].

Memurların hukuki durumlarının statüsel olmasının ikinci bir sonucu ise memurluk durumuna ilişkin özel anlaşmaların ve düzenlemelerin yapılamayacağıdır. Memurların hukuki durumları, özlük hakları ve yükümlülükleri öncesinde idare ve yasama organı tarafından tek taraflı, genel, soyut ve kişilik dışı bir şekilde tespit edilmiştir[191]. Dolayısıyla aynı kategoride yer alan memurların aynı hak ve ödevlere sahip olması gerekir. Bunun aksine olarak idare ile memurlar arasında yapılan özel anlaşmalar ve düzenlemeler de geçersiz olacaktır[192].

Devlet memurluğuna atama memurluğa giriş ile ilgili bir kavramdır. Devlet memurluğuna giriş ise, içerisinde birden çok aşamanın bulunduğu uzun bir süreci kapsamaktadır. Söz konusu süreç, öncelikle idare tarafından boş kadroların tespit edilmesi ile başlar. Boş kadroların tespiti bir başka ifade ile memur ihtiyacının ortaya çıkması ise üç farklı şekilde olabilmektedir. Bu ihtiyaç yeni bir kamu hizmetinin kurulmasından doğabileceği gibi hali hazırda mevcut olan bir kamu hizmetinin genişletilmesinden yahut dolu olan bir kadronun memuriyeti sona erdiren hallerden birinin gerçekleşmesi nedeniyle

---

187 **Gözler& Kaplan**, s. 566.

188 **Zabunoğlu**, s. 630.

189 **Zabunoğlu**, s. 630.

190 Nitekim memurların geçmişte almış olduğu aylıklar, yapmış oldukları terfiler eski statülerine tabi olacaktır. **Tutum, Cahit** (1979) Personel Yönetimi, 2. Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 235.

191 **Gözler & Kaplan**, s. 566.

192 **Zabunoğlu**, s. 631.

boşalmasından kaynaklı da doğabilir[193]. İdare, boş olan bu kadroları kurum içerisinden yapacağı atamalar ile doldurabileceği gibi dışarıya duyurmak suretiyle açıktan atamalar yoluyla da doldurabilir[194].

Açıktan atama yoluna giden idare, Devlet Memurları Kanunu madde 46 gereği personel atamasına lüzum gördüğü boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini belirterek Cumhurbaşkanlığı'na bildirir. Cumhurbaşkanlığı'nca söz konusu kadroların sınıf ve dereceleri, kadroların bulundukları kurum ve yerler, kadrolara alınacak personel sayıları, alınacak personelin genel ve özel şartları, en son başvurma tarihi, başvurulacak merciler, sınav yerleri ve zamanları ve gerek görülen diğer bilgiler başvurma süresinin bitiminden en az 15 gün önce Resmi Gazete, internet haber sitesi, radyo, televizyon ve ülke çapında tirajı yüksek gazeteler ve Basın İlân Kurumu İlan Portalı gibi araçlarla duyurulur (DMK md. 47/1).

Memur ihtiyacını dışarıdan karşılamakta en uygun yöntem sınav yöntemidir. Sınav yöntemi, liyakat ilkesinin vazgeçilmez bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır[195]. Memuriyete giriş sınavları, "yarışma sınavı" ve "yeterlilik sınavı" olmak üzere iki farklı şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Ülkemizde bu sınavlar 06.12.1985 tarihli "*İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği"* hükümleri gereği başlangıçta kurumsal sisteme göre yapılmaktayken, sonraları 02.02.1999 tarihli ve 99/12377 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile söz konusu Yönetmelik'te değişikliğe gidilerek merkezi sistem uygulanmaya başlanmıştır. Günümüzde ise karma bir sistem mevcuttur. 18.03.2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan "*Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar Hakkında Genel Yönetmelik"* ile memuriyet kadroları A ve B olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. Adayların, her iki grup için de Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından hazırlanan Kamu Personeli Seçme Sınavı olarak adlandırılan merkezi sınava girmeleri gerekmektedir[196].

---

[193] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 710.

[194] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 710.

[195] **Aslan**, s. 77; Buna istinaden Devlet Memurları Kanunu md. 50/1'de *"Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak atanacakların açılacak Devlet memurluğu sınavlarına girmeleri ve sınavı kazanmaları şarttır"* ifadesi yer almaktadır.

[196] Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar Hakkında Genel Yönetmelik'in 3'üncü maddesi gereği "*Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ile İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının Bakanlık Teftiş Kurulları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Askeri Adalet Teftiş Kurulları, kaymakam adayları, Dışişleri Bakanlığı aday meslek memurları, aday konsolosluk ve ihtisas memurları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar uzman yardımcıları, İletişim uzman yardımcıları ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılanlar ile Devlet senfoni orkestraları ve Devlet Klasik Türk Müziği Korosu sanatçıları"* bu kapsamın

Merkezi sınava giren adaylardan A grubu memuriyet kadrolarına atanmak isteyenlerin sonrasında kurumlarca yapılan yarışma sınavında da başarılı olması gerekir. Ancak kurumlar, mevzuatlarında hüküm bulunmak kaydıyla merkezi sınav puanına göre de alım yapabilirler. B grubu memuriyet kadrolarına yapılacak atamalar da ise doğrudan merkezi sınav puanı esas alınmaktadır.

Memur olmak isteyen kimselerin gerek merkezi sınava gerekse kurumlarca yapılan sınavlara katılabilmek için kanunda ve kurumların kendi mevzuatında düzenlenen birtakım genel ve özel şartları taşıması gerekir. Genel ve özel şartların neler olduğu Devlet Memurları Kanunu madde 48'de düzenlenmiştir[197]. Bunun yanı sıra kurumların sonrasında kendi yapacakları sınavlarda kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olmak kaydıyla bazı ek koşullar arayabilmesi de mümkündür.

B. Atama Türleri

1. İlk Atama

Memurluğa giriş için düzenlenen sınavlarda başarılı olanlar kurumları tarafından öncelikli *"aday memur"* olarak atanırlar. Sınavda başarı elde etmek, atama için tek başına yeterli bir koşul değildir. Aynı zamanda ilgili kişinin atanmaya yönelik talebinin de bulunması gerekir[198]. Bu talep, sınavı kazanan kişinin belirlenen süre içerisinde atanacağı kuruma istenilen belgeleri teslim etmesiyle gerçekleşmiş olur[199]. Adaylık süreci memurun denenmesini ve yetiştirilmesini sağlamaktadır[200]. Bu süreç Devlet Memurları Kanunu' nda

dışında tutulmuştur.

197 Devlet Memurları Kanunu madde 48'de yer alan genel koşullar şu şekildedir:

"1. Türk Vatandaşı olmak, (1) 2. Bu Kanunun 40'ıncı maddesindeki yaş şartlarını taşımak, 3. Bu Kanunun 41'inci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak, 4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak, 5. (Değişik: 23/1/2008- 5728/317 md.) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...)(1) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak,6. Askerlik durumu itibariyle; a) Askerlikle ilgisi bulunmamak, b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak, c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,7. 53'üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak".

Aynı maddede özel koşullar ise şu şekilde ifade edilmiştir:

"1. Hizmet göreceği sınıf için 36 ve 41'inci maddelerde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak, 2. Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımak".

198 **Atay** (2021) s. 797.

199 **Atay** (2021) s. 797.

200 **Gözübüyük & Tan**, s. 827.

en az 1 en çok da 2 yıl olarak belirlenmiş ve söz konusu süre zarfında adayın başka bir kuruma naklinin yapılamayacağı ifade edilmiştir (DMK md. 54/2).

Aday memurların öncelikle tüm memurların ortak özellikleri ile ilgili temel bir eğitime, ardından sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitim ve staja tabi tutulmaları ve son olarak bu aşamaları başarıyla tamamlamaları gerekmektedir (DMK md. 55/1). Temel ve hazırlayıcı eğitim aynı kurumda yapılır (DMK md. 55/2). Ayrıca eğitimin süresi, programları, değerlendirmeye ilişkin esaslar, sürecin yönetiminde sorumlu olacak kurumların belirlenmesi ve diğer hususlar Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanacak bir yönetmelik ile düzenlenir (DMK md. 55/3).

Adaylık süresi içerisinde temel ve hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarısız olanlarla, hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumları bulunanların ve göreve devamsızlıkları tespit edilenlerin disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişikleri kesilir (DMK md. 56/1). Benzer şekilde adaylık süresi içinde aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişikleri kesilir (DMK md. 57/1). Yukarıda açıklanan nedenlerden ötürü adaylık süresi içerisinde veya sonunda (sağlıktan kaynaklı problemler hariç) ilişikleri kesilenler üç yıl süre ile devlet memurluğuna alınmazlar (DMK md. 57/2).

Adaylık sürecini başarılı bir şekilde tamamlayanlar disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile onay tarihinden itibaren geçerli olmak üzere asli memurluğa atanırlar (DMK md. 58/1). Her ne kadar Kanun maddesinde disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı asaleten atama için bir şart olarak düzenlenmişse de Danıştay, söz konusu iki şartın gerçekleşmediği durumlarda adaylık döneminin başarılı bir şekilde tamamlanmasını atama için yeterli görmektedir[201]. Asli memurluğa atanma tarihi adaylık süresinin sonunu geçemez (DMK md. 58/1).

Asaleten atamayla beraber memurluk sıfatı kazanılmış hak teşkil etmekte olup aynı kişinin sonrasında aday memur olarak çalıştırılması söz konusu değildir[202]. Konuya ilişkin 1984 tarihli bir kararında Danıştay, davacının öncesinde bir yıllık aday memurluk sürecinin bulunduğunu ve bu süreci başarı ile tamamlayarak asaleten atamasının yapıldığını, göreviyle

[201] **Boz, Selman Sacit & Boz, İnce, Abidin Kadir & Büyükyıldırım, Gizem Elif & Acar, Enis** (2021) Kamu Personel Hukuku *(Ed. Boz, Selman Sacit),* 1. Baskı, Ankara, Adalet, s. 128.

[202] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 687.

ilişiğinin kesilmesinin ardından Samsun Defterdarlığı tarafından düzenlenen sınavı kazanarak icra memur adayı olarak atanmasının ise mevzuata aykırı olduğunu ifade etmiştir[203].

2. Yeniden Atama

Devlet memurluğuna yeniden atanma, "*memurluktan çekilenlerin yeniden atanmaları"* ve "*emeklilerin yeniden hizmete alınması"* olmak üzere iki farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Memurluktan çekilenlerin veya çekilmiş sayılanların yeniden memur olarak atanmalarına ilişkin düzenleme Devlet Memurları Kanunu'nun 92'nci maddesinde yer almaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre ikiden fazla olmamak koşuluyla memurluktan kendi istekleri ile çekilenler, Devlet Memurları Kanunu hükümleri uyarınca görevinden çekilmiş sayılanlar, ayrıldıkları sınıfta boş kadro bulunmak ve bu sınıfın niteliklerini taşımak şartıyla ayrıldıkları tarihte almakta oldukları aylık derecesine eşit bir derecenin aynı kademesine veya Devlet Memurları Kanunu'nun 71'inci maddesinde düzenlenen bir sınıftan başka bir sınıfa geçmeye ilişkin hükümler uyarınca diğer bir sınıfta eşit derecedeki kadrolara atanabilirler (DMK md. 92/1). İlgi Kanun maddesinde geçen "*atanabilirler"* ifadesinden memurluktan çekilenlerin veya çekilmiş sayılanların yeniden devlet memurluğuna atanmasında idarenin takdir yetkisinin mevcut olduğu anlaşılmaktadır[204]. Bu nedenle yeniden atanmak isteyen kimsenin tüm şartları sağlamış olsa bile idare tarafından ataması yapılmayabilir.

Devlet Memurları Kanunu'na bağlı olmayarak hizmet ifa eden personelden kendi istekleri ile görevinden çekilmiş olanlar, boş kadro bulunmak ve gireceği sınıfın niteliklerini taşımak kaydı ile bu Kanun'a tabi kurumlardaki memuriyetlere atanabilirler (DMK md. 92/2). Memuriyetten çekilenlerin veya çekilmiş sayılanların yeniden atanmasında dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise Devlet Memurları Kanunu'nun 97'nci maddesinde belirtilen sürelere uyulmasıdır[205].

---

[203] *"…asaletleri onanmış memurların asli devlet memurluğu sıfatları kazanılmış hak olup artık bir daha aday statüsünde çalıştırılmaları mümkün bulunmadığı cihetle davacının icra memurluğuna "aday" olarak atanmasında mevzuata uyarlık bulunmamaktadır".* **Danıştay 5. Daire**, E: 1980/9533, K: 1984/3729, T: 08.11.1984, Danıştay Dergisi, S: 58-59, s. 162-163.

[204] **Aslan**, s. 92.

[205] Bu kapsamda usule uygun bir şekilde memuriyetten çekilenler altı ay geçmeden; çekilmiş sayılanlar ile yerine atanan kimsenin gelmesine veya çekilme isteğinin kabulüne kadar ki süreçte görevine devam etmeyenler bir yıl geçmeden; çekilmede devir teslim ile yükümlü olup da bu yükümlülüğü yerine getirmeyeneler üç yıl geçmeden; olağanüstü yönetim hallerinde çekilme isteği kabul edilmeyen veya yerine atanacak kimse gelmeden görevi terk edenler hiçbir surette, devlet memurluğuna atanamazlar (DMK, md. 97).

Devlet Memurları Kanunu'nun 93'üncü maddesi gereği emekli olan memurların da yeniden hizmete alınması mümkündür. Söz konusu maddeye göre T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli olanlardan sınıfında yazılı nitelikleri taşımakta bulunanlar; Devlet Memurları Kanunu'nun memurluktan çekilenlerin yeniden atanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen 92'nci maddesine göre, kurumlarda boş kadro bulunmak şartıyla yeniden memurluğa alınabilirler (DMK md. 93). Ancak 5434 sayılı Kanun'un 104'üncü maddesine göre emeklilikle ilgili görevlere yeniden atanamayacaklar bu kapsamın dışında tutulmuştur. Yukarıda memuriyetten çekilenlerin veya çekilmiş sayılanların yeniden memuriyete atanmalarında ifade ettiğimiz gibi aynı şekilde emekli memurların yeniden hizmete alınmasında da idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır.

3. İstisnai Memurluklara Atama

İstisnai memuriyet, temelde bazı kamu görevlerinin diğerlerine nispeten daha çok önem arz ettiği düşüncesinden hareketle ortaya çıkmış, bu nedenle de birtakım ayrıcalıklar içeren bir memuriyet türüdür[206]. Öğretide bir görüş, böyle bir düşünceyi doğuran nedeni söz konusu kadroların "kişisel" ve "siyasal güven" unsuru ağır basan kadrolar olmasıyla açıklamaktadır[207]. Nitekim bu mevkilerde görev yapacak olanlar ülke siyasetinde önemli bir etkinliğe sahip olacağı için siyasal karar organlarının kişisel (örneğin valilikler, elçilikler, milli istihbarat teşkilatı memurlukları gibi) ve siyasal güvenlerini (örneğin özel kalem müdürlükleri gibi) taşımalıdır[208].

İstisnai memurluk kadrosuna atanacak kimselerin Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde yer alan memuriyete giriş için aranan genel şartları taşıması gerekir (DMK md. 60/1). Bunlara ek olarak kurumların kendi kuruluş kanunlarıyla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle de birtakım özel şartlar öngörülebilir (DMK md. 60/2). Ancak, Kanun'un ilgili maddesinde Devlet sanatçıları ve Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği kadrolarına yapılacak atamalar için istisnai bir durum düzenlenmiş ve söz konusu memurluklara ilişkin aranacak koşulların bir yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir (DMK md. 60/3).

Bu kadrolara atanan kimselere normal memuriyet kadrolarına atanan kimselerin tabi olduğu atanma, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi hükümleri uygulanmaz

---

[206] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 721.

[207] **Uz**, s. 182; **Tutum, Cahit** (1976) *"Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık"*, Amme İdaresi Dergisi, C: 9, S: 4, s. 16.

[208] **Uz**, s. 182; **Tutum** (1976**), s.** 16.

(DMK md. 61/1). Bunlar hakkında ancak atandıkları kadronun derece aylığının ilk kademesini kazanılmış hak olarak elde etmeleriyle birlikte Devlet Memurları Kanunu'nun kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleri uygulanabilecektir (DMK md. 61/2).

4. Vekaleten Atama

Memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenlerinden herhangi birinden kaynaklı olarak belirli bir süreliğine görevlerinden ayrılmaları durumunda, yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan yahut açıktan vekil atanabilir (DMK md. 86/1). Vekaleten atama, kamu hizmetlerinde sürekliliğin sağlanması amacıyla getirilmiş yasal bir düzenlemedir[209]. Böylece geçici süreliğine boşalan kadro aynı niteliklere sahip başka birisiyle doldurulacak ve bu sayede kamu hizmetlerinde meydana gelebilecek aksaklıkların önüne geçilmiş olunacaktır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere vekaleten atanacak kişi memur olabileceği gibi bu statüye sahip olmayan bir kimse de olabilir. Ancak söz konusu durum tüm memuriyet kadroları için geçerli değildir. Kanun'un 86'ncı maddesinde konuya ilişkin bir sınırlama getirilmiştir. Buna göre yaz tatili dışında *"ilkokul öğretmenliği, tabiplik, diş tabipliği, eczacılık, köy ve beldelerdeki ebelik ve hemşirelik, mühendis ve mimarlık, veterinerlik, vaizlik, Kur'an kursu öğreticiliği, imam-hatiplik ve müezzin-kayyımlığa"* ait kadroların geçici süre ile boşalması ve Maliye Bakanlığı'nın da izin vermesi durumunda açıktan vekaleten atama yapılabilecektir (DMK md. 86/3). Mahalli idarelerde ise bu izin şartı aranmamaktadır (DMK md. 86/3).

Vekaleten atanan kişinin memur olması durumunda, genel kural aylıksız vekaletin asıl olmasıdır (DMK md. 86/2). Ancak aynı kurumdan yapılacak vekaleten atamalarda söz konusu vekalet süresinin 3 ayı geçtiği durumlarda bu tarihten itibaren (ilkokul öğretmenliğine atanan öğretmenler ile veznedarlık görevine atananlarda bu süre aranmaz); açıktan veya farklı bir kurumdan yapılan atamalarda ise göreve başladığı tarihten itibaren ilgili kişiye vekalet aylığı ödenmeye başlanır (DMK md. 86/4). Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumlarda çalışan veteriner hekim ve hayvan sağlık memurları, bu kadrolarda çalışan personelin bulunmadığı belediyelerde söz konusu hizmetleri ifa etmek amacıyla vekaleten atanabilirler (DMK md. 86/5). Aynı şekilde Devlet Memurları

[209] **Yavuzdoğan, Seçkin & Ergene, Arda** (2023) *"Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Vekalet Görevi ve İkinci Görev Yasağı"* Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 13, S: 25, s. 208.

Kanunu'na tabi kurumlarda saymanlık kadrolarının geçici süreliğine boşalması durumunda da memurlar arasından vekaleten atama yapılabilir (DMK md. 86/5). Her iki durumda da bu kimselere vekalet aylığı verilir (DMK md. 86/5, md. 86/7). Vekillerin vekalet aylığına hak kazanabilmeleri için görevlerini fiilen ifa ediyor olmaları gerekmektedir (DMK md. 174). Buna ek olarak aynı veya farklı bir kurumdan vekaleten atanan memurların vekalet aylığına hak kazanabilmesi için asilde aranan şartları da taşıması gerekmektedir (DMK md. 175/2).

Vekil memurlar hakkında vekaleten atandığı görevin *"kadro derecesinin birinci kademesinin üçte biri, açıktan atananlar hakkında ise (Köy ve kasaba imamlığı kadrolarına atananlara Devlet Memurları Kanunu'nun 146'ncı maddesinde yazılı asgari ücret aylık tutarından aşağı olmamak üzere) üçte ikisi"* vekalet aylığı olarak ödenmektedir (DMK md. 175/1). Memurun görev yaptığı yerin il sınırları dışına yapılacak olan vekaleten atamalarda *"Harcırah Kanunu'nun geçici görevle başka yere gönderilenlere ilişkin hükümleri"* çerçevesinde vekalet aylığı ödemesi yapılacaktır (DMK md. 175/1).

5. Naklen Atama

Devlet memurlarının bir diğer atanma türü ise naklen atamalardır. Naklen atamalar memurun kendi isteğiyle gerçekleşebileceği gibi ilgili personelin bu konuda bir talebi olmaksızın idarece re'sen de gerçekleşebilir. Naklen atamalar sınıf değişikliği suretiyle, yer değiştirmek suretiyle, karşılıklı olarak yer değiştirme (becayiş), memurların bir kurumdan diğerine nakilleri, memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi şeklinde karşımıza çıkabilmektedir. Aşağıda bu konuya ilişkin detaylı bilgi verileceği için burada üzerinde fazlaca durulmamıştır.

II. NAKİL KAVRAMI ve 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU'NA GÖRE NAKLEN ATAMA

A. Nakil Kavramı

Nakil, Arapça kökenli bir kelime olup sözlükte *"taşıma", "aktarma", "söyleme", "tercüme etme", "kopya etme", "bir görevden başka bir göreve atanma", "tayin", "bir görevlinin bir yerden başka bir yere tayin edilmesi"* anlamlarına gelmektedir[210]. 788 sayılı Memurin Kanunu döneminde nakil ile aynı anlamı ifade eden *"tahvil"* kelimesi kullanılmıştır[211]. **Güran**'a ait bu dönemde yapılmış olan bir tanıma göre, *"tahvil, esas*

[210] **Güncel Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu**,** http://www.tdk.gov.tr (Erişim: 29.11.2022); **Yılmaz, Ejder** (2011) Hukuk Sözlüğü, 10. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 1003.

[211] *"Memurin aleyhine inzibatî ve cezaî bir muameleyi müstelzim olmamak üzere halk tarafından vukubulan*

itibariyle, amme hizmetinin iyi işlemesi, idare cihazının rasyonel ve verimli çalışması için tatbiki gereken bir tedbir ve müessesedir[212]. Ancak **Güran**, tahvili aynı hizmet teşkilatı içerisindeki yer veya görev değişikliği olarak algılamış, memurun farklı bir teşkilat içerisinde bulunan göreve veya görev yerine atanmasını bu kavram içerisine dahil etmemiştir[213]. Günümüzde tahvil yerine daha çok nakil kavramı kullanılmaktadır. Mevzuatta da tercihin bu yönde olduğunu söyleyebiliriz. **Can**'a göre *nakil, "kamu hizmetinin iyi işlemesi, idarenin fonksiyonlarını rasyonel ve verimli olarak yerine getirmesi için başvurulması gereken idari bir tasarruftur"*[214]. **Yavuzdoğan**'a göre ise, "*kamu görevlisinin kamu yararı ve hizmet gereği çerçevesinde, kanunda belirlenen koşullar altında ve belirlenen amaçlar doğrultusunda görevinin ve/veya yerinin değiştirilmesidir"*[215].

Devlet Memurları Kanunu'nu incelediğimizde nakil konusunda kavram birliğinin olmadığı görülmektedir. Nitekim Kanun'un hizmet şartları ve şekillerinin düzenlendiği 4'üncü kısmının 3'üncü bölümünde *"yer değiştirmeler*" ifadesi kullanılırken, madde 72'de *"yer değiştirmek suretiyle atanma"*, madde 76'da *"memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi"*, madde 76/1'de *"naklen atayabilirler"*, madde 169'da ise *"bulundukları yerden başka yerdeki görevlere nakledilen"* ve "*yer değiştirmek suretiyle başka kurumlara atanan memurların"* ifadeleri kullanılmıştır. Her ne kadar farklı kelimeler tercih edilmiş olsa da söz konusu kavramların aynı anlamı ifade ettiğini söyleyebiliriz[216].

İdarenin kamu hizmetini gerçekleştirmek adına yapmış olduğu eylem ve işlemlerinde amaç kamu yararıdır[217]. Bu nedenle memurların görevlerinin veya görev yerlerinin değiştirilmesi sonucunu doğuran nakil işlemlerinde de amacın bu yönde olması gerekir[218].

---

ve dairei aidesi tarafından varit görülen şikâyet üzerine mahalline müfettiş veya muhakkik gün derilir. Tahkik raporları inzibat komisyonunca badettetkik vaki şikâyet teeyyüt eder ise o memurun rızasına bakılmıyarak mezkûr komisyon kararile tahvili caizdir (788 sayılı Memurin Kanunu md. 35); *"Tahvil rızaya tâbidir"* (788 sayılı Memurin Kanunu md. 42).

[212] **Güran, Sait** (1963) *"İdari Lüzum Sebebiyle Memurun Tahvili ve Müstafî Addi"*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 29, S: 1-2, s. 163.

[213] **Güran** (1963) s. 163.

[214] **Can, Cavit** (1981) *"Kamu Personelinde Nakil (Yer ve Görev Değişikliği)"*, Danıştay Dergisi, Atatürk'ün Doğumunun 100.Yılı Özel Sayı, s. 97.

[215] **Yavuzdoğan, Seçkin** (2016) Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama, 2. Baskı, Ankara, Adalet, s. 50.

[216] **Avcı, Mustafa** (2002) Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi (Yüksek Lisans), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 37.

[217] **Can**, s. 96.

[218] **Can**, s. 97.

Aksine bir uygulama, kamu hizmetinden beklenen faydanın elde edilmesine engel teşkil edecektir.

B. Naklen Atama

1. Hukuki Niteliği

Hukuki işlemler, yeni bir hukuki durum doğuran, mevcut hukuki durumda değişiklik yapan yahut sona erdiren irade açıklamalarıdır[219]. Bir hukuki işlem olan idari işlemler ise "*işlevsel anlamda idare tarafından, hukuk alanında bir etki doğurmaya yönelik ve kamu gücü ayrıcalıkları kullanılarak yapılan tek yanlı irade açıklamalarıdır"*[220]. Bu doğrultuda naklen atamaların, işlevsel anlamda idare tarafından ve üstün kamu gücü kullanılarak yapılan, ilgilin hukuki durumunda değişiklik meydana getiren irade açıklamaları olduğunu söyleyebiliriz.

İdari işlemler tek yanlı ve iki yanlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tek yanlı idari işlemler ilgili kimsenin rızasına bağlı olmaksızın, idarenin tek taraflı iradesi ile meydana gelen işlemlerdir[221]. Tek yanlı idari işlemler de kendi içerisinde bireysel ve düzenleyici olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Bireysel idari işlemler, *"kişisel ve özel durumlara ilişkin işlemler"* olarak tanımlanırken düzenleyici idari işlemler *"genel ve kişilik dışı olan işlemler"* olarak tanımlanmaktadır[222]. Son olarak iki yanlı idari işlemler ise idari sözleşmeleri ifade etmektedir. Bu açıklamalar ışığında devlet memurlarının naklen atanması işlemlerini idarenin tek taraflı iradesi ile meydan gelen bir diğer ifade ile tek yanlı idari işlemler kategorisinde değerlendirmemiz gerekir. Tek yanlı idari işlemlerden ise kişisel ve özel bir duruma ilişkin olması sebebiyle bireysel idari işlemler kısmında yer almaktadır.

Bireysel idari işlemler çeşitli şekillerde sınıflandırılabilmektedir[223]. Bunlardan biri de idari işlemin maddi açıdan sınıflandırılmasıdır. Maddi açıdan sınıflandırmada idari

---

[219] **Sezginer, Murat** (2011) İdari İşlem-İcrailik-Ayrılabilir İşlem-Yargısal Denetim, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C:69, S: 1-2, s. 242.

[220] **Çağlayan**, s. 307.

[221] **Zabunoğlu**, s. 303.

[222] **Gözler & Kaplan,** s. 248.

[223] Bir görüş idari işlemleri maddi açıdan "şart işlemler" ve "subjektif işlemler"; içeriklerine göre "emredici işlemler", "inşai işlemler" ve "tespit edici işlemler"; muhatapları üzerindeki etkilerine göre "yararlandırıcı işlemler" ve "yükümlendirici işlemler"; açıklanan iradenin sayısı ve usulü bakımından "basit işlemler", "kollektif işlemler" ve "karma işlemler"; işlemi yapan makama göre "kolejyal makamların kararları", "bireysel makamların kararları"; açıklanan iradenin şekline göre "sarih kararlar", "zimmi kararlar", isteğe bağlı olup olmamalarına göre "isteğe bağlı işlemler", "isteğe bağlı olmayan işlemler"; icrai olup olmamalarına göre "icrai işlemler", "icrai olmayan işlemler" şeklinde sınıflandırırken (**Gözler & Kaplan** s. 258 vd.) diğer bir görüş ise maddi açıdan "genel düzenleyici işlem", "birel işlem", "genel karar"; iradenin dış dünyaya yansıması bakımından, "sarih (açık)", "zimmi (örtülü-varsayımsal)işlem"; iradenin sayısı bakımından "basit (tek) iradeli işlem", "çoğul (bileşik) iradeli işlem"; hukuki etkisi bakımından,

işlemler, şart işlemler ve subjektif işlemler olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Şart işlemler, bir kişiyi yahut nesneyi, hukuk kurallarıyla önceden belirlenmiş olan genel, nesnel, kişilik dışı bir statüye (duruma) sokan ya da çıkaran işlemlerdir[224]. Statünün içeriği öncesinde hukuk kuralları ile belirlendiği için idarenin söz konusu içerik üzerinde herhangi bir değişiklik yapabilmesi mümkün değildir[225]. Burada idarenin yetkisi, işlemi yapmak veya yapmamak ile sınırlıdır[226]. Subjektif işlemlerde ise aynı şart işlemlerde olduğu gibi idari işlemin içeriği öncesinde hukuk kuralları ile belirlenmiştir fakat burada kişinin subjektif durumu o işlemin içeriğinin şekillenmesinde önemli bir role sahiptir[227]. Konunun daha iyi anlaşılması açısından notlandırma işlemini örnek gösterebiliriz. Notlandırma işleminde öğrencinin vermiş olduğu cevaplar subjektif durumu ifade etmekte olup verilecek not yani idari işlem ise bu subjektif duruma göre şekillenmektedir.

Konuyu naklen atama işlemleri bakımından ele alacak olursak bu işlemlerde memur, hali hazırda içinde bulunduğu genel, nesnel ve kişilik dışı hukuki statüden görev veya yer değişikliği suretiyle başka bir hukuki statünün içerisine dahil edilmektedir[228]. Dolayısıyla nakil işlemleri maddi açıdan şart işlemler kategorisinde değerlendirilir.

İdari işlemlerin bir diğer sınıflandırması ise iradenin sayısı bakımdan yapılmaktadır. Açıklanan iradenin sayısı bakımından idari işlemler basit işlemler, kollektif işlemler ve karma işlemler olmak üzere üç kısma ayrılır. Basit, bir diğer adı ile tek iradeli işlemler, bir idari işlemin tek bir makamın yahut tek bir kamu görevlisinin iradesi ile ortaya çıkmasını ifade etmektedir[229]. Kollektif ve karma işlemler ise birden fazla kamu görevlisin iradesi ile ortaya çıkmaktadır. Ancak bu iradeler aynı konu üzerinde, aynı yönde ve aynı hukuki sonucu doğurmaya yönelik oldukları için en nihayetinde tek taraflı hukuki işlemler olarak nitelendirilirler[230]. Karma işlemler ile kollektif işlemler arasındaki fark, karma işlemlerde birden fazla iradenin belirli bir sıra izleyerek idari işlemi meydana getirmesidir[231].

"emredici/yapıcı(inşai)/belirleyici idari işlem", "yararlandırıcı/yükümlendirici/garanti edici idari işlem", "etkisi devam eden/geçici idari işlem" şeklinde sınıflandırmaktadır (**Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 354 vd.).

[224] **Gözler & Kaplan**, s. 258; **Günday**, s. 127; **Gözübüyük & Tan**, s. 339.

[225] **Gözler & Kaplan**, s. 258; **Günday**, s. 127; **Gözübüyük & Tan**, s. 339.

[226] **Gözler & Kaplan**, s. 258; **Gözübüyük & Tan**, s. 339.

[227] **Akyazan, Ahmet Emrah** (2009) *"Maddi Açıdan İdari İşlemler*", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 85, s. 233.

[228] **Kayar**, s. 173.

[229] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 364-365.

[230] **Onar** (1966a) s. 352; **Günday** (2015), s. 129; **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 365.

[231] **Günday** (2015), s. 129.

Bu bilgiler ışığında naklen atama işlemlerini iradenin sayısı bakımından basit iradeli işlemler olarak değerlendirebiliriz[232]. Nitekim söz konusu işlemler gerçekleştirilirken çoğunlukla tek bir makamın yahut tek bir kamu görevlisinin iradesi etkin olmaktadır. Ancak kurumlararası naklen atamalarda, bahse konu işleminin gerçekleşebilmesi için memurun ayrılacağı kurum ile yeni atanacağı kurumun onaylarına ihtiyaç duyulmaktadır[233]. Bir başka ifade ile birden fazla iradenin belirli bir sıra dahilinde aynı hukuki sonucu doğurmaya yönelik irade beyanları gerekmektedir[234]. Dolayısıyla burada karma bir işlemin mevcut olduğunu söyleyebiliriz[235]. Tüm bunlara ek olarak kimi naklen atama işlemleri kurul tarafından verilecek kararlar doğrultusunda gerçekleştiği için böyle bir durumda kollektif işlemin var olacağını kabul etmek gerekir.

Naklen atama işlemlerini idari işlemin unsurları bakımından da ele alacak olursak konuya öncelikle yetki unsurunu inceleyerek başlayabiliriz. Yetki, bir idari işlemin idare adına irade açıklama salahiyetine sahip hangi makam, organ veya personel tarafından yapılacağının tespitine ilişkin bir meseledir[236]. Devlet Memurları Kanunu'nun naklen atamaları düzenleyen ilgili maddelerini incelediğimizde karşılıklı yer değiştirme hükümlerinin yer aldığı 73'üncü maddede geçen *"atamaya yetkili amirlerince*" ifadesi dışında nakil işlemlerinin kim tarafından yapılacağı hakkında bir bilgiye rastlanılmamaktadır[237]. Her ne kadar ilgili maddelerde[238] bu konuda bir bilgiye yer verilmemiş olsa da naklen atamalar, atama benzeri işlemler olduğu için atama işlemlerinde yetkili olan makamın/amirin nakil işlemlerinde de yetkili olacağının kabulü gerekir[239]. Nitekim naklen atamalarda kamu görevlisinin görevi veya görev yeri değişmekte diğer bir ifade ile yeni bir kadroya geçişi sağlanmaktadır[240]. O halde bu noktada atamaya yetkili makamın/amirin kim olduğunun tespiti gereklidir. Konuya ilişkin Devlet Memurları

---

[232] **Onar** (1966a) s. 339-352.

[233] **Can**, s. 97.

[234] **Can**, s. 97.

[235] **Yavuzdoğan** (2016) s. 55.

[236] **Yıldırım, Turan & Yasin, Melikşah & Kaman, Nur & Özdemir, H. Eyüp & Üstün, Gül & Çakır, Hüseyin Melih & Okay Tekinsoy, Özge** (*Ed. Yıldırım, Turan)* (2021) İdare Hukuku, 8. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 478.

[237] **Can**, s. 128.

[238] Devlet Memurları Kanunu'nda naklen atamalara ilişkin düzenlemelere 71, 72, 73, 74 ve 76'ncı maddelerde yer verilmiştir.

[239] **Güran, Sait** (1980c) "'*Yeni Bir Buluş: Askıda Memur*'", İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 1, S: 1, s. 71; *"…Çünkü, naklen atama da bir atamadır ve atamanın usulüne tabidir".* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1989/2735, K: 1989/2286, T: 13.12.1989, www.lexpera.com.tr (Erişim: 31.10.2023)

[240] **Can**, s. 128.

Kanunu'nda bir açıklık mevcut olmayıp kurumlar kendi kuruluş kanunlarında atamaya yetkili makamı/amiri belirlemektedir[241]. Bu makam/amir kimi zaman tek bir kişi kimi zaman ise bir kuruldur.[242] Sonuç olarak şunu ifade etmemiz gerekir ki yetkili mercii dışında yapılan nakil işlemleri yetki yönünden sakat olup idari yargıda iptal davasına konu olacaktır.

İdari işlemin bir diğer unsuru şekildir. Şekil, hem iradenin dış dünyaya yansıma biçimini hem de bu süreç içerisinde izlenilen usulü ifade etmektedir[243]. Yukarıda nakil işlemlerinin atamanın paraleli işlemler olduğunu belirttik. Dolayısıyla atamalarda öngörülen şekil kurallarının nakil işlemlerinde de uygulanması gerekir. Bu doğrultuda öncelikle nakil işlemlerinin yazılı olması gerektiğini söyleyebiliriz[244]. Bunun dışında kurumlar kendi kuruluş kanunlarında seçim, inha gibi birtakım usuller de öngörebilirler[245].

İdari işlemin üçüncü unsuru sebeptir. Sebep, idareyi işlem yapmaya sevk eden saik olarak tanımlanabilir[246]. Bu saik maddi bir olay olabileceği gibi hukuki bir durum da olabilir[247]. İdari işlemin sebebi mevzuatta açıkça gösterilebileceği gibi kamu yararı, ulusal güvenlik, genel sağlık, genel ahlak gibi birtakım belirsiz hukuki kavramlarla da gösterilebilir yahut hiçbir şekilde gösterilmeyebilir[248]. Çalışma konumuzu oluşturan naklen atamalar da sebep unsuru mevzuatta açıkça gösterilmeyen işlemlerden birisidir. Ancak bu durum idari işlemin hiçbir sebebe dayanmaksızın tesis edilebileceği anlamına da gelmemektedir. İdari yargı mercileri hemen hemen bütün kararlarında nakil işlemlerinin sebebini kamu yararı ve hizmetin gerekleri olarak ifade etmekte olup idarenin herhangi bir sebep öne sürmeksizin salt takdir yetkisine dayanarak tesis etmiş olduğu işlemleri de genellikle iptal etmektedir[249].

İdari işlemin dördüncü bir unsuru da konudur. Konu, idari işlem ile elde edilen sonuçtur[250]. Dolayısıyla naklen atama işlemlerinin sonucu da idari işlemin konusunu oluşturmaktadır. Örneğin Devlet Memurları Kanunu'nun 73'üncü maddesi kapsamında yapılacak karşılıklı yer değiştirmek suretiyle nakil işlemlerinde konu unsurunun, memurların

---

[241] **Günday** (2015), s. 599.

[242] **Atay** (2021) s. 797.

[243] **Zabunoğlu**, s. 334.

[244] **Günday** (2015) s. 599.

[245] **Günday** (2015) s. 599.

[246] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 411.

[247] **Çağlayan** (2021) s. 378.

[248] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 412.

[249] **Sağlam, Mehmet** (2000) Devlet Memurlarının Naklen Atanmaları ve Nakil İşlemlerinin Yargısal Denetimi, 1. Baskı, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, s. 52.

[250] **Onar** (1966a) s. 311.

aynı kurum içerisinde karşılıklı yer değiştirmeleri olduğunu ifade edebiliriz. Benzer şekilde Devlet Memurları Kanunu'nun 76'ncı maddesine dayalı olarak memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi işlemlerinde de konu unsuru, memurun görevinin veya görev yerinin değiştirilmesidir[251].

İdari işlemin beşinci ve son unsuru ise amaçtır. İdari işlemlerde amaç, daima kamu yararıdır. Bu nedenle naklen atama işlemlerinde de amacın kamu yararı olması gerektiği açıktır. Husumet, siyasi görüş ayrılığı gibi birtakım kişisel veya keyfi düşüncelerle hareket edilmesi söz konusu işlemi amaç unsuru bakımından sakatlayacaktır.

2. Naklen Atama İşleminin Benzer İdari İşlemlerle Kıyaslanması

Memurlarda görev veya görev yeri değişikliği ancak ilgili personelin kadrosunda yapılacak değişiklik ile gerçekleştirilebilmektedir[252]. Genel kural böyle olmakla birlikte memurların kadrosunda herhangi bir değişiklik meydana getirmeksizin birtakım yasal düzenlemelerden ve yargısal içtihatlardan kaynaklı olarak memurların görevlerinin veya görev yerlerinin değiştirilmesi ya da kendi görevlerine ek olarak ikinci bir görev verilmesi mümkündür[253]. Vekaleten atama, geçici görevlendirme, ikinci görev, bu duruma örnek teşkil eden uygulamalardır. Aşağıda sırasıyla bu uygulamalar ele alınacaktır.

a. Vekaleten Atama

Vekaleten atamalar, naklen atamalardan farklı olarak memurun kadrosunda değişiklik meydana getirmeksizin yalnızca görevinin değişmesi sonucunu doğurur[254]. Ayrıca vekaleten atamalar sınırlı süreliğine yapılıp daimi vekalet diye bir durum söz konusu değildir[255]. Oysa naklen atamalarda memurun mevcut kadrosu ile ilişiği kesilerek devamlı olarak başka bir kadroya geçişi sağlanmaktadır. Her iki kurum arasındaki bir diğer fark vekaleten atamalarda bazı koşulların gerçekleşmesi durumunda vekile ayrıca vekalet aylığı bağlanıyorken naklen atamalarda ise memur aynı şekilde aylığını almaya devam eder. Vekaleten ve naklen atamalar arasındaki benzerlik ise her iki uygulamanın atamanın şekil ve usulüne tabii olmasıdır[256]. Yukarıda vekaleten atama müessesi hakkında detaylı bilgi verildiği için burada tekrara düşmemek adına üzerinde fazlaca durulmamıştır.

---

[251] **Can**, s. 130.

[252] **Sağlam**, s. 21.

[253] **Yavuzdoğan** (2016) s. 51.

[254] **Sağlam**, s. 23.

[255] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 724.

[256] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 724; **Güran (1980c),** s. 71.

b. Geçici Görevlendirme

Naklen atamalar ile benzerlik taşıyan bir diğer uygulama ise geçici görevlendirmedir. Geçici görevlendirmeler, kurumlararası ve kurum içi olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Kurumlararası geçici görevlendirmeler, Devlet Memurları Kanunu Ek madde 8 ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 25'inci maddesinde düzenlenmiştir. Ek Madde 8, 657 sayılı Kanun'a tabi memurların geçici görevlendirilmesini düzenlerken, 375 sayılı KHK'nın Ek 25'inci maddesi hakim ve savcılar dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarında bir kadro veya pozisyona bağlı olarak çalışan diğer tüm kamu görevlilerinin görevlendirilmesini düzenlemektedir. Bu kapsamda memurların, akademik personelin ve sözleşmeli personelin geçici görevlendirilmesi mümkündür[257]. Oysa akademik personel için naklen atama uygulaması mevcut değildir. Kurum içi geçici görevlendirmeler ise herhangi bir yasal dayanak taşımamakla birlikte yargısal içtihatlar ile kabul edilmiş, kurumların sıklıkla başvurduğu bir uygulamadır[258].

Geçici görevlendirmeler, sınırlı süreliğine yapılmakta olup, naklen atama işlemlerinin alternatifi olarak süresiz şekilde geçici görevlendirme tasarrufunda bulunulamaz[259]. Geçici görevlendirmeler de naklen atamalarda olduğu gibi idarenin takdir yetkisine sahip olduğu alanlardan biridir. Ancak bu yetkinin kullanılmasında da amaç kamu hizmetinin iyi işlemesi ve kamu yararı olmalıdır[260].

---

257 **Kayar**, s. 186.

258 *"…,bir kamu kurumunun mevzuatla belirlenmiş olan görev alan 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".* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2012/2565, K: 2015/903, T: 09.02.2015, www.lexpera.com.tr (Erişim: 09.02.2023).

259 Konuya ilişkin olarak Kırıkkale İdare Mahkemesi'nin vermiş olduğu 12.01.2010 tarihli E: 2009/681, K: 2010/11 sayılı karar, Danıştay 5. Dairesi tarafından onanmıştır. Söz konusu kararın metni şu şekildedir:: "*kamu personelinin kadrosunun bulunduğu yerde görev yapmasının asıl olduğu, personelin görevlendirildiği birimde hizmetinden yararlanılmak isteniyor ve bu birimde çalışmasının kamu yararı ve hizmet gereklerine daha uygun olacağı düşünülüyorsa, kadrosuyla birlikte atanmasının gerektiği, İdarece geçici görevlendirmeye ilişkin yetkinin naklen atama sonucunu doğuracak şekilde kullanılamayacağı; davacının geçici görevlendirilmesine ilişkin 28/12/2006 tarihli işlemde, geçici görevlendirildiği birimde hizmetine duyulan ihtiyacın somut ve nesnel gerekçelerinin ortaya konulmadığı ve belli bir süre belirtilmediği, bu haliyle, geçici görevlendirmenin naklen atama sonucu doğurduğu, bu sebeple, davacının, geçici görevlendirilmesinin sona erdirilerek kadrosunun bulunduğu birime iade edilmesi gerekirken, aksi yönde tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline hükmedilmiştir".* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2016/2980, K: 2016/3431, T: 31.05.2016, www.lexpera.com.tr (Erişim: 08.02.2023).

260 *"…, kurumun amaçları ve faaliyet konusu içinde olan hususlarla ilgili yerinde inceleme yapmak üzere geçici görevlendirilmesi mevcut vesayet denetiminin sınırları içinde mümkün ise de böyle bir görevlendirme ile kamu hizmetinin etkin ve verimli kılınması, üstün bir hizmet anlayışı ile ilgililere sunulması amaç edinmeli, kamu yararı ile bağdaşmayan, kurumun en üst amiri ve icra organı olan genel*

c. İkinci Görev

İkinci görev, naklen atamalarla benzerlik taşıyan üçüncü bir uygulamadır. Söz konusu uygulama, Devlet Memurları Kanunu madde 88' de düzenlenmiş olup bazı görevleri icra eden memurlara asıl görevinin yanında ek olarak ikinci bir görev daha verilmesini ifade etmektedir. Hangi görevlerin ikinci görev olarak verileceği ise ilgili kanun maddesinde tahdidi olarak sıralanmıştır. Bu sıralananlar dışında memurlara ikinci bir görev verilmesi Devlet Memurları Kanunu madde 87 gereği yasaktır. İkinci görevin memurun asıl görevi ile aynı meslek sınıfı içerisinde olması ve bu görev nedeni ile memurun asıl görevini aksatmaması gerekir[261]. İkinci görev de yukarıda bahsettiğimiz diğer uygulamalarda olduğu gibi memurun kadrosunda bir değişiklik meydana getirmediği için naklen atamalardan ayrılır.

3. Naklen Atama Türleri

Naklen atamalar, sınıf değişikliği suretiyle, yer değiştirmek suretiyle, memurların karşılıklı olarak yerlerini değiştirmesi (becayiş), memurların bir kurumdan diğerine nakilleri, memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi şeklinde karşımıza çıkabilmektedir. Aşağıda bu atama türleri sırasıyla ele alınacaktır.

a. Sınıf Değişikliği Suretiyle Naklen Atama

Sınıflandırma ilkesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na hakim olan temel ilkelerden bir tanesidir. Söz konusu ilke, kamu hizmetlerinin ve bu hizmetlerde istihdam olunan memurların *"görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre"* sınıflara ayrılmasını ifade etmektedir (DMK md.3). Tanımdan da anlaşılacağı üzere sınıflandırma ilkesi, memurluğa girişten yükselmeye ve en nihayetinde emekliliğe kadar uzanan süreci kapsayan önemli bir ilkedir[262].

Günümüzde dünya genelinde yaygın olarak iki tür sınıflandırma kullanılmaktadır. Bunlarda ilki kadro sınıflandırmasıdır. Kadro sınıflandırması; Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Filipinler'de uygulanmakta olup *"eşit işe eşit ücret"* anlayışından hareketle

---

müdürü görevinden fiilen uzaklaştırmak veya onu cezalandırmak gibi hizmet gereklerine ters düşen bir sonuç amaçlanmalıdır". **Danıştay 5. Dairesi** E: 1996/2997, K: 1999/3204, T: 27.10.1999, www.lexpera.com.tr (Erişim: 09.02.2023). Benzer doğrultuda karar için bkz. **Danıştay 8. Dairesi**, E: 2011/4186, K: 2015/2049, T: 19.03.2015, www.lexpera.com.tr (Erişim: 09.02.2023).

[261] **Dönmez, Mustafa** (2000) *"Memurlara Vekalet ve İkinci Görev Verilmesi"*, İller ve Belediyeler Dergisi, S: 654, s. 236.

[262] **Tortop, Nuri** (1999) Personel Yönetimi, 6. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, s. 94.

doğmuş, memurlar yerine kadroların sınıflandırılmasını esas alan bir sistemdir[263]. İkinci tür sınıflandırma çeşidi ise rütbe sınıflandırmasıdır. Rütbe sınıflandırası; İngiltere, Fransa gibi daha çok Avrupa ülkelerinde uygulanan, kadrodan ziyade personelin niteliklerini esas alan bir sınıflandırmadır[264]. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde kadro sınıflandırması esas alınmaktayken, 1327 sayılı Kanun[265] ile yapılan değişiklikle rütbe sınıflandırması esas alınmaya başlanmıştır[266]. Ancak bazı noktalarda kadro sınıflandırmasına yer verildiği de görülmektedir[267]. Hali hazırda toplamda on iki hizmet sınıfı bulunmaktadır[268].

Devlet Memurları Kanunu'nun 45'inci maddesine *göre "hiçbir memur sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılamaz"*. Söz konusu düzenleme memurların kendi hizmet sınıfı dışında ve mevcut hizmet sınıfındaki derecesinin altında bir derecede çalıştırılmasını yasaklamıştır. Buna karşın, aynı Kanun'un 71'inci maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan *"memurların eşit dereceler arasında veya derece yükselmesi suretiyle sınıf değiştirmeleri caizdir "* hükmü ile 2'inci fıkrasında yer alan *"kurumlar, memurlarını meslekleri ile ilgili sınıftan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıfa, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle atayabilirler"* hükmü, memurlarda sınıf değişikliği yapılabilmesine imkan tanımıştır. Böylece sınıf değiştirmek suretiyle naklen atama müessesesi ortaya çıkmıştır.

Sınıf değiştirmek suretiyle naklen atamalar, ilgili Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere iki şekilde karşımıza çıkabilmektedir. Bunlardan ilki, Devlet Memurları Kanunu'nun 71'inci maddesinin 1'inci fıkrasında belirtilen memurun kendi isteği ile sınıf değişikliğinde bulunması halidir. Ancak burada, değişikliğin gerçekleşebilmesi için kişinin kendi talebi yeterli olmayıp aynı zamanda idarenin de söz konusu değişikliğe onay vermesi

---

[263] **Tortop**, s. 96-97.

[264] **İlal, Ersan** (1966) *"Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu"* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 32, S: 2-4, s. 756.

[265] 1327 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun, RG: 14.08.1970, S: 13679.

[266] **Aslan**, s. 61.

[267] **Atay** (2021) s. 786.

[268] Bunlar, genel idari hizmetleri, teknik hizmetler, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, avukatlık hizmetleri, din hizmetleri, emniyet hizmetleri, jandarma hizmetleri, sahil güvenlik hizmetleri, yardımcı hizmetler, mülki idare amirliği hizmetleri ve milli istihbarat hizmetleridir. (DMK md. 36).

gerekmektedir. Başka bir ifade ile memurun kendi isteği ile yapacağı sınıf değişikliği işlemlerinde idarenin takdir yetkisi mevcuttur. Buna ek olarak memurun geçmek istediği sınıfın ve görevin kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilen niteliklerini de taşıması gerekir (DMK md. 71/1). Tüm bu nitelikler sağlandığı takdirde, ilgili personelin eski sınıfının derecesinde elde ettiği kademelerde geçirdiği süreler de dikkate alınmak suretiyle yeni sınıfındaki görevine başlayabilmesi mümkündür (DMK md. 71/1).

Sınıf değiştirmek suretiyle naklen atamaların bir diğer görünüm şekli ise idarenin re'sen memurun hizmet sınıfını değiştirmesidir. Ancak bu tür sınıf değişikliğinin diğerinden farkı tüm hizmet sınıflarını kapsamamasıdır. Bu değişiklik yalnızca ilgili memurların *"meslekleri ile ilgili sınıftan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıfa"* atanması ile sınırlıdır (DMK md. 71/2). Dolayısıyla idare, örneğin avukatlık hizmetleri sınıfında bulunan bir memuru re'sen sağlık hizmetleri sınıfına atayamayacaktır[269].

Devlet Memurları Kanunu madde 71/3'e göre *"eski sınıflarında, görev alacakları yeni sınıfa göre memurluğa daha yüksek bir derece ve kademeden başlamış olup da sınıf değiştirenlerin yeni görevlerindeki ilk ilerleme süreleri eski sınıflarında kazandıkları derece ve kademelere tekabül eden süre kadar uzatılır ve bu süre tamamlanıncaya kadar kendilerine sınıf değiştirmeleri sırasında bulundukları derecede kademe ilerlemesi verilmez"*. Bu düzenleme ile hizmet sınıfları arasında eşitliğin sağlanması ve memurun eski sınıfında elde etmiş olduğu derece ve kademeye ilişkin kazanılmış haklarının korunması amaçlanmıştır[270].

İdare, sınıf değiştirmek suretiyle naklen atama işlemlerinde takdir yetkisine sahip olmasına karşın bu yetkiyi kullanması kimi zaman zorunlu hale gelmekte diğer bir ifade ile bağlı yetkiye dönüşmektedir. Örneğin Devlet Memurları Kanunu 132'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında, aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanların

---

[269] *"Görüldüğü gibi madde kurumlara memurları sadece meslekleri ile ilgili sınıftan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetler sınıfından meslekleri ile ilgili sınıflara naklen atama yetkisi vermiş madde hükmü öngörülen sınıflardan yardımcı hizmetler sınıfına atamak yolunda idarelere herhangi bir takdir hakkı tanımamıştır. Bu itibarla Eğriöz Belediyesi'nde genel idare hizmetleri sınıfında tahsildar olarak hizmet gören davacının yardımcı hizmetler sınıfındaki odacılık görevine sınıfı değiştirilmek suretiyle naklen atanmasında 657 sayılı Kanun'un yukarıda sözü edilen değişik 71'inci maddesi hükmüne uyarlık bulunmamaktadır".* **Danıştay 5. Dairesi,** E: 1976/432, K: 1977/5482, T: 15.11.1977, Danıştay Dergisi, S: 30-31, s. 181-182.

[270] **Pınar, İbrahim** (2009) Açıklamalı – İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi (Cilt 1), 10. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 791.

bir müddet belirli kadrolara atanamayacağı düzenlenmiştir[271]. Bu nedenle söz konusu kadrolarda görev yapan memurların, Kanun maddesinde sayılan disiplin cezaları ile cezalandırılması durumunda atanma şartlarını da kaybedecekleri açıktır. Dolayısıyla böyle bir durumda bağlı yetki söz konusu olup ilgili personelin mevcut görevinden alınarak meslekleri ile ilgili sınıfa atanması gerekir.

b. Yer Değiştirme Suretiyle Atama

Yer değiştirme suretiyle naklen atamalar, aynı kurum içerisinde hizmetlerin gereklerine, özelliklerine, Türkiye'nin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren iller gruplandırılarak tespit edilen bölgeler arasında adil ve dengeli bir sistem dahilinde memurların görev yerlerinin belirli süreliğine değiştirilmesini ifade etmektedir[272]. Bu değişiklik, idarece hizmetin gereği olarak re 'sen yapılabileceği gibi aşağıda üçüncü bölümde detaylı bir şekilde ele alınacağı üzere aile birliğinin korunması, sağlık, can güvenliği ve engellilik gibi mazeret hallerinin varlığı durumunda ilgili personelin talebi üzerine de yapılabilmektedir[273]. Ayrıca memurun talep etmesi halinde daha alt hizmet bölgesine atanmasının da mümkün olduğunu söyleyebiliriz.

Devlet Memurları Kanunu'nun 72'nci maddesinde *"memurların atanamayacakları yerler ve bu yerlerdeki görevler ile kurumların özellik arz eden görevlerine atanabilmeleri için hangi kademelerde ne kadar hizmet etmeleri gerektiği ve yer değiştirme ile ilgili atama esasları Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir"* hükmüne yer verilmiştir. Kanun maddesinde ifade edilen söz konusu yönetmelik, 19.04.1983 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından *"Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik"* adı altında çıkarılmıştır. Hali hazırda yürürlükte kalmaya devam eden bu düzenleme, yer değiştirmek suretiyle atanmalar hakkında genel çerçeveyi çizmekte olup, her bir kurum, ilgili düzenlemeye aykırı olmamak kaydı ile kendi personelinin yer değişikliğine ilişkin yönetmelik de çıkarabilecektir[274].

---

[271] Devlet Memurları Kanun'u md. 132/4'e göre *"Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar".*

[272] **Kayar**, s. 174.

[273] **Kayar**, s. 174-175.

[274] **Yavuzdoğan** (2016) s. 110; *"Kurumlar bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde halen görevde bulunan memurların geçmiş hizmetlerinin bu Yönetmelik çerçevesinde nasıl değerlendirileceğini ve bu Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde kurumlarca tesbiti öngörülen diğer hususları kapsıyan özel Yönetmeliklerini Devlet Personel Dairesinden olumlu görüş alınmak sureti ile çıkarırlar.*

Yer değiştirmek suretiyle naklen atamalar kurumlarca hazırlanan bir plan dahilinde yapılır (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md. 9). Söz konusu plan hazırlanırken memurların hizmet bölgelerinde dengeli bir şekilde dağılımını sağlamak amacıyla öğrenimi, uzmanlığı, iş tecrübesi, mesleki bilgisi gibi özellikleri ile boş kadro durumunun da göz önünde bulundurulması gerekir (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md. 9).

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinde hizmet bölgeleri, illerin gelişmişlik düzeyi göz önünde bulundurularak altı bölgeye ayrılmıştır. Ancak kurumlar kendi çıkaracakları yer değiştirme yönetmeliklerinde altı ayı geçmemek ve en az üç bölge olmak üzere farklı hizmet bölgeleri de belirleyebilecektir (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md. 5/2). Benzer şekilde kurumlar, yönetmelikte belirlenen asgari iki yıllık zorunlu çalışma süresine uymak koşulu ile "*bölgelerinin özellikleri, teşkilat yapısı, hizmetin ülkenin her yerine etkin olarak götürülebilmesi ve diğer hizmet gerekleri göz önünde bulundurulmak suretiyle*" zorunlu hizmet sürelerini kendi çıkaracakları yönetmelikle de takdir edebilecektir (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md. 5/3).

Yer değiştirmek suretiyle atamalar her yıl Haziran-Eylül dönemleri arasında yapılmakla birlikte iş mevsimi bu dönemi kapsayan hizmetler için Mart ve Ekim aylarında yapılmaktadır (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md.8/1). Buna ek olarak Sağlık Bakanlığı bünyesinde sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfında görev yapan memurların yer değiştirme suretiyle atanmaları her yılın ocak ayı ile haziran-eylül dönemlerinde yapılır (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md. 8/2).

Genel kural, zorunlu hizmet süresini tamamlayan memurların yer değiştirmek suretiyle atamaya tâbi tutulmasıdır. Ancak bazı durumlarda bu süre dolmadan da yer değiştirme işlemi yapılabilmektedir. Benzer şekilde süre dolmasına karşın memurun mevcut hizmet bölgesinde kalmasına devam etmesi durumu da söz konusu olabilmektedir. Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik madde 11/1'de

---

Özel Yönetmeliklerde bu Yönetmeliğe aykırı hükümler yer alamaz. (Değişik üçüncü cümle: 12/12/2016-2016/9742 K.) Ancak, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri, Jandarma Hizmetleri ve Sahil Güvenlik Hizmetleri sınıflarına dâhil personel hakkında kendi özel yönetmeliklerinin uygulanmasına devam edilir". Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik, RG: 25.06.1983, No: 18088.

"*Haklarında adli veya idari bir soruşturma yapılmış ve bu soruşturma sonucunda o yerde kalmasında sakınca görülmüş olan memurun hizmet bölgelerindeki ve/veya hizmet alanlarındaki zorunlu çalışma sürelerini tamamlamadan ve yer değiştirme suretiyle atanma dönemi beklenmeksizin hizmetin gereği olarak yer değiştirme suretiyle ataması yapılabilir"* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla Yönetmelik'in ilgili maddesinde belirtilen durumun gerçekleşmesi halinde zorunlu çalışma süresi ve atama dönemi beklenmeksizin memurun atamasının yapılabilmesi mümkündür. Zorunlu hizmet süresi dolmadan yapılabilecek bir diğer atama türü ise sağlık, aile birliği ve can güvenliği mazeretlerinin varlığı durumudur. Aşağıda bu mazeret halleri ayrı başlıklar altında ele alınacağı için burada fazlaca üzerinde durulmamıştır.

Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere bazı durumlarda memurun zorunlu çalışma süresi dolmasına karşın bulunduğu hizmet bölgesinde kalması da söz konusu olabilmektedir. Örneğin Yönetmelik'in 16'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında zorunlu hizmet süresini tamamlayan memurların atanacağı hizmet bölgesinde kadrosunun bulunmaması durumunda hali hazırda çalıştığı kurumda kalmaya devam edeceği ifade edilmiştir. Aynı şekilde ilgili maddenin 2'nci fıkrasında da zorunlu hizmet süresini tamamlayıp ertesi yıl emeklilik aylığı almaya hak kazanabilecek olan kimselerin en geç Nisan ayı içerisinde bu konuda talepte bulunmaları ve idare tarafından da taleplerinin uygun görülmesi halinde mevcut hizmet bölgesinde kalmaya devam edebilecekleri belirtilmiştir.

c. Karşılıklı Olarak Yer Değiştirme (Becayiş)

Karşılıklı olarak yer değiştirme, Devlet Memurları Kanunu'nun 73'üncü maddesinde düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeye göre bir kurumun başka başka yerlerinde bulunan aynı hizmet sınıfına mensup memurların, karşılıklı yer değiştirme talebinde bulunabileceği belirtilmiştir. Bu isteğin yerine getirilebilmesi için de atamaya yetkili amirin onayı gerekmektedir. Söz konusu düzenlemeden yola çıkarak memurların karşılıklı yer değiştirmek suretiyle atanmalarında aranan koşullara değinmemiz gerekir. Bu koşullardan ilki, karşılıklı yer değiştirmenin aynı kurum içerisinde yapılması gerektiğidir. Aynı kurumdan kasıt aynı tüzel kişilik bünyesinde teşkilatlanmış kurumlardır[275].

İkinci bir koşul ise memurların aynı kurumun başka yerlerinde çalışıyor olmasıdır. 73'üncü maddede geçen *"başka başka"* yer ifadesinden ne anlamamız gerektiği hususu Kanun'da açık değildir. Konuya ilişkin açıklama Harcırah Kanunu'nda yer almaktadır.

[275] **Yavuzdoğan** (2016) s. 115.

Harcırah Kanunu madde 3'te başka yer ifadesi memuriyet mahalli dışında kalan yer olarak tanımlanmıştır[276].

Üçüncü bir koşul ise karşılıklı yer değiştirmek isteyen memurların, aynı hizmet sınıfında bulunması gerektiğidir. Dolayısıyla örneğin, aynı kurumun başka yerlerinde olmakla birlikte biri genel idare hizmetleri sınıfına diğeri ise sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına mensup iki memurun karşılıklı yer değiştirmek suretiyle atanmaları mümkün değildir. Kanun maddesinin ilk halinde, aynı sınıfla birlikte aynı derecede olmak koşulu da aranmaktaydı. Ancak, 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 1897 sayılı Kanun[277] ile yapılan değişiklikle bu şart kaldırılmıştır. Öğretide bir görüş, aynı derecede olmak koşulunun kaldırılış nedeninin gerekçesini aynı sınıfa mensup olup farklı derecelerden aylık alan memurlara karşılıklı yer değiştirme imkanının tanınması olarak göstermektedir[278].

Dördüncü ve son koşul ise karşılıklı yer değiştirmek isteyen memurların, bu yöndeki taleplerinin atamaya yetkili amirlerince onaylanması gerektiğidir. Dolayısıyla atamaya yetkili amirin onayı olmadığı müddetçe naklen atama işlemi de gerçekleşmeyecektir. Görüleceği üzere idare bu konuda takdir yetkisine sahiptir.

d. Memurların Bir Kurumdan Diğerine Nakilleri

Devlet Memurları Kanunu'nun 74'üncü maddesi hükmü gereği memurların hali hazırda çalışmış olduğu bir kurumdan diğer bir kuruma naklen atanması mümkündür. Söz konusu düzenlemeye göre "*memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, bulundukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür. Kazanılmış hak derecelerinin altındaki derecelere atanabilmeleri için ise atanacakları kadro derecesi ile kazanılmış hak dereceleri arasındaki farkın 3 dereceden çok olmaması ve memurların isteği*

[276] Aynı maddenin g bendinde ise memuriyet mahallinin "*Memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller ile bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü, büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde ise il mülki sınırları içinde kalmak kaydıyla memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu ilçe belediye sınırları içinde kalan ve yerleşim özellikleri bakımından bütünlük arz eden yerler ile belediye sınırları dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu yerlerin devamı niteliğindeki mahaller ve kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerleri"* ifade ettiği belirtilmiştir.

[277] 1897 sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 12 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 26.05.1975, S: 15247.

[278] **Pınar**, s. 849.

de şarttır". Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere kurumlar arası naklen atamalarda bazı koşullar aranmaktadır. Bunlardan ilki, memurun naklen atanmak istediği kurum ile hali hazırda görev yaptığı kurumun Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumlar olmasıdır. Hangi kurumların 657 sayılı Kanun'a tabi olduğu ise söz konusu Kanun'un 1'inci maddesinde belirtilmiştir. İlgili düzenlemeye göre, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri, Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumlardır.

Memurların kurumlararası nakillerinde aranan ikinci bir şart ise her iki kurumun da naklen atamaya muvafakat vermesidir. Bu muvafakat mevcut durumda çalışılan kurum açısından başka bir kuruma atanmaya ilişkin onay veya izin şeklinde; memurun atanmak istediği kurum açısından ise atama yahut sınava dayalı yerleştirme şeklinde gerçekleşebilir[279]. Önemle belirtmek gerekir ki kurumlarda atamaya yetkili amirler muvafakat verme işleminde takdir yetkisini kullanırken diğer nakil işlemlerinde olduğu gibi kamu yararı ve hizmetin gereklerini göz önünde bulundurmalıdır[280]. Aksine bir uygulama iptal davasının da konusunu oluşturacaktır.

Bu noktada muvafakatin öncelikle hangi kurumdan alınması gerektiği sorusu akıllara gelebilir. Nitekim 74'üncü maddede genel esaslar düzenlenmiş olup memurların bir kurumdan diğerine nakillerinde kurumlarca muvafakatin hangi süre ve sıra içerinde verileceği hakkında detaylı bir açıklamaya yer verilmemiştir[281]. Uygulamada süreç, genellikle memurun atanmak istediği kuruma yazılı başvurusu üzerine yahut kurum tarafından düzenlenen sınava katılmak suretiyle başlamaktadır[282]. Kurumun bu talebi uygun bulması durumunda, memurun hali hazırda çalıştığı kuruma başvuru yaparak naklen atamaya muvafakat verilmesi isteğinde bulunması gerekir[283]. Bu talebin de kabul edilmesiyle kurumlararası naklen atama işlemi nihayet bulur. Danıştay'ın görüşü de, bu sıranın izlenmesi gerektiği yönündedir[284].

---

279 **Eraslan, Yunus** (2022) *"657 Sayılı Kanun Kapsamında Memurların Kurumlar Arası Naklen Atanmaları",* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 30, S: 1, s. 409-410.

280 **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 731

281 **Eraslan**, s. 409-410.

282 **Karslı, Mehmet Rauf** (2012) "*Devlet Memurlarının Naklen Atanması ve Muvafakat Vermeme İşleminin İptali",* Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, S: 17, C: 1, s. 27.

283 **Karslı** (2012) s. 27.

284 *"… kurumlar arası naklen atanma taleplerine ilişkin olarak atanmak istenen ve hâlihazırda çalışılan idarelerin ilgilinin atanması hususunda muvafakatlarının bulunması gerektiği açık olup, atama yapacak*

Üçüncü şart ise memurların kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya Devlet Memurları Kanunu'nun 68'inci maddesindeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle kurumlararası naklen atanmasıdır. Memurların kazanılmış hak dereceleri, maaşlarının belirlenmesinde esas alınan aylık dereceleri olup, kurumlararası nakil işlemlerinde atanmak istenilen kurumda bu aylık derece ve kademeye denk boş bir kadronun bulunması gerekmektedir. Bunun dışında 74'üncü maddede memurlara derece yükselmesinin usul ve şartlarına ilişkin hükümler çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle naklen atanabilme imkanı da tanınmıştır. Ayrıca söz konusu madde gereği memurların kazanılmış hak aylık derecelerinin altında bir dereceye naklen atanabilmesi de mümkündür. Ancak ilgili düzenlemede bu sınır, memurun mevcut derecesinden en çok üç alt dereceye kadar atanabilmesi ile sınırlandırılmış ve bu konuda isteğinin de bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Bu şekilde alt derecelere atanan memurlar, eski derecelerine eşit bir kadronun açılması durumunda 68'inci maddede derece yükselmesine ilişkin öngörülen sürelere bağlı kalmaksızın söz konusu derece ve kademelere naklen atanabileceklerdir (DMK md. 74/2).

Kurumlararası nakil işlemlerinde dördüncü bir koşul ise memurun naklen atanacağı kurumdaki hizmet sınıfının hali hazırda çalıştığı kurumdaki hizmet sınıfı ile aynı yahut öğrenim durumuna göre girebileceği bir sınıf olmasıdır. Her ne kadar 657 sayılı Kanun'un 45'inci maddesinde memurların kendi hizmet sınıfının dışında çalıştırılması yasaklanmış ise de, gerek 71'inci gerekse 74'üncü maddede bu kurala ilişkin istisnalar düzenlenmiştir[285].

Kanun metninin ilk halinde Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumlar arası nakil işlemlerinin yalnızca aynı sınıf içerisinde yapılabileceği ifade edilmişken, 2 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile memurun öğrenim durumuna göre farklı hizmet sınıfına naklinin yolu açılmıştır[286]. Aynı şekilde söz konusu düzenleme, derece yükselmesi suretiyle kurumlararası naklen atama yapılabilmesine de imkan tanımıştır[287].

Yukarıda yer alan bilgiler Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumlar arası naklen atamalara ilişkin olmakla birlikte, bunun dışında 657 sayılı Kanun'a tabi olmayan kurumlardan bu Kanun'a tabi kurumlara naklen atama yapılabilmesi de mümkündür. Devlet Memurları Kanunu'nun 74'üncü maddesinin 4'üncü fıkrası hükmü söz konusu durumu

idare açısından muvafakatin varlığının ancak ön işlem niteliğinde olduğu …", **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/15391, K: 2020/1201, T: 27.02.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 04.03.2023).

[285] **Pınar**, s. 852.

[286] **Can**, s. 104.

[287] **Can**, s. 104.

düzenlemektedir. İlgili düzenlemede, 13/12/1960 tarihli ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulmasına Dair Kanun'un 4'üncü maddesi kapsamına giren kurumlarla bu Kanun'a tabi kurumlar arasındaki nakillerde de aynı hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir[288].

160 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine yapılan atıfların, 29.11.1984 tarihli ve 243 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 55'inci maddesi hükmü gereğince 08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin ilgili maddelerine yapılmış sayılacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu 4'üncü maddenin 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesi olarak anlaşılması gerekmektedir. 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesinde sayılan kurumlardan bazıları Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmasına karşın bazıları ise ilgili Kanun kapsamı dışında yer almaktaydı. Bu maddede sayılan kurumlardan Devlet Memurları Kanuna tabi olanlara ilişkin kurumlararası yer değiştirmek suretiyle atanmalar hakkında 657 sayılı Kanun'un 74'üncü maddesinin 1'inci fıkrası hükümleri uygulanırken bunlar dışında kalan kurumlar hakkında ise 74'üncü maddenin 4'üncü fıkrası hükümleri uygulanmaktaydı.[289]. Ancak 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 123'üncü maddesiyle birlikte 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır.

Gerek 657 sayılı Kanun'da gerekse 160 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde özel bütçeli kurumlar yer almamaktadır. Bu nedenle, özel bütçeli kurumlardan Devlet Memurları Kanun'a tabi kurumlara, kurumlararası nakil yoluyla personel atanması da mümkün değildir. Ancak 24.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla birlikte bütçe sınıflandırılmasında değişikliğe gidilerek katma bütçeli idare kavramı kaldırılmıştır. 01.01.2006 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile

---

[288] 160 sayılı Kanun'un ilgili 4'üncü maddesi şu şekildedir: *"Personeli (subay ve astsubaylar hariç) ile ilgili olarak bu kanunun şümulüne dâhil daire ve müesseseler aşağıdadır:*

a) Genel ve katma, bütçeli daireler, il özel idareleri ve belediyeler, bunlara bağlı müesseseler, Heyet üyelerinin nitelikleri ve tayin usulleri Devlet Personel Heyetinin çatışma şekli Kanunun şümulü b) Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi müesseselerle, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait bankalar, c) Hususi kanunlarla veya hususi kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküller, (5590 sayılı Kanuna tâbi odalar ve borsalarla meslekî teşekküller hariç) d) Yukardaki bentlerde yazılı idare, teşekkül ve bankalar tarafından sermayelerinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküllerle bunların aynı nispette iştiraki ile vücut bulan müesseseler,

Yukarda yazılı idare, teşekkül, banka ve müesseseler bu kanunda «kurum», tabiri ile ifade edilmiştir".

[289] **Yavuzdoğan** (2016) s. 137-136.

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un geçici 3. maddesinin 4'üncü fıkrasında ise *"ilgili mevzuatında gerekli düzenleme yapılıncaya kadar, mevzuatta katma bütçeli idarelere yapılan atıflar, katma bütçeli idare iken 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kamu idareleri bakımından, ilgisine göre bu idarelere yapılmış sayılır"* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla söz konusu düzenlemeden önce katma bütçeli kurum iken sonrasında özel bütçeli kuruma dönüştürülen idarelerde 74'üncü madde hükmü uygulama alanı bulurken, bu kapsamda değerlendirilmeyen özel bütçeli kurumlarda ilgili madde hükmü uygulama alanı bulamayacaktır. Öğretide **Eraslan**, her iki kanunda da yer alan katma bütçeli kurum kavramının artık güncelliğini yitirdiğini, yapılacak kanuni düzenleme ile söz konusu kavram yerine özel bütçeli kurum ifadesinin kullanılmasının uygulama açısından daha isabetli olacağını ileri sürmektedir[290].

e. Memurların Kurumlarınca Görevlerinin ve Yerlerinin Değiştirilmesi

Kamu kurumları, bünyesinde istihdam etmiş olduğu memurların görevlerinde veya görev yerlerinde değişiklik yapabilmektedir. Bu durum Devlet Memurları Kanunu'nun 76'ncı maddesinde düzenlenmiş olup ilgili maddede kurumların, görev ve unvan eşitliği gözetmeksizin kazanılmış hak aylık dereceleri üzerinden memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri ifade edilmiştir. Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi, memur güvenliğini en çok tehdit eden, çok sayıda uyuşmazlığa konu olan, uygulamada birçok olumsuz neticeler doğuran naklen atama türlerinden birisi olarak ifade edilmektedir[291].

Konuya öncelikle 76'ncı maddenin tarihi süreç içerisinde geçirdiği değişimleri ele alarak başlamanın yararlı olacağı kanaatindeyiz. Memurların isteklerine bakılmaksızın kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi, 08.03.1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu'nun ilk halinde yer almamaktaydı. Memurin Kanunu madde 42'ye göre tahvil diğer bir adıyla naklen atamalar, memurun rızasına tabi tutulmuştu. Ancak kamu hizmetlerinin hızla değişmesi ve bu değişimler neticesinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanabilmesi adına söz konusu madde hükmü de zamanla birtakım değişimlere

[290] **Eraslan**, s. 406.

[291] **Oğurlu, Yücel** (2003a) *"Danıştay Kararlarından Örneklerle Naklen Atamalar Sorunu, Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu"*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 152.

uğramıştır[292]. 23.03.1931 tarihli ve 1777 sayılı Kanun'la birlikte *"Bir derece veya sınıfta bulunan merkez ve mülhakat memurları lüzumu sabit olduğu takdirde tayinlerindeki usule göre vekalet veya vilayetlerce aynı derece ve sınıftaki diğer memuriyetlere tayin olunabilirler"* hükmü getirilmiş böylece idareye, memurların görev ve yer değiştirmek suretiyle naklen atanmaları konusunda takdir yetkisi tanınmıştır[293]. Ancak bu yetki mutlak olmayıp *"lüzumu sabit olmak"* koşuluna bağlanmıştır[294]. Ayrıca görev ve yer değişikliği işlemi *"aynı derece ve sınıftaki memuriyetlere tayin"* ile sınırlı tutulmuştur.

14.07.1965 tarihinde ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiştir. Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi 657 sayılı yasanın 76'ncı maddesinin ilk halinde "*memuriyet unvanları değişmeksizin ve kademe aylıklarında bir artış olmaksızın kurumlarınca görev yerleri değiştirilen ve bu şekilde başka bir yerde görevlendirilen memurlar, aynı derecenin aynı kademe aylığı ile atanırlar ve aylığını alırlar"* şeklinde ifade edilmiştir. İlgili madde hükmü 1972 yılında çıkarılan 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile *"Kurumlar, memurların aylıklarında bir değişiklik yapılmaksızın görev ve görev yerlerini değiştirebilecekleri gibi bunları 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle aynı veya başka yerlerdeki göreve atayabilirler"* şeklinde değiştirilmiştir. Görüleceği üzere Kanun maddesinin ilk halinde yer verilen "*memuriyet unvanları değişmeksizin"* ifadesi kaldırılmıştır. En nihayetinde 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 657 sayılı Kanun'un 76'ncı madde hükmü günümüzdeki halini almış ve kurumlara "*görev ve unvan eşitliği gözetmeksizin*" naklen atama yetkisi verilerek geniş bir hareket alanı tanınmıştır[295].

---

[292] **Sağlam**, s. 48.

[293] **Sağlam**, s. 48.

[294] Öğretide **Güran** "lüzumu sabit olmak" ifadesini sert bir şekilde eleştirmiştir. **Güran**'a göre söz konusu kavram içeriği doldurmaya müsait muğlak bir kavramdır. Kanun metnine kasıtlı bir şekilde koyulan bu kavram liyakat sisteminin temel ilkelerini yıkan adeta kayırma sistemine yaklaşan uygulamaların doğmasına neden olmuştur. **Güran** (1980a) s. 260-261; **Tutum**, lüzumu sabit olmak koşulunun iki şekilde gerçekleşebileceğini ileri sürmektedir. Bunlardan biri, memurun kişisel tutum ve davranışının, iş performansının görevin gereklerini yerine getirecek düzeyde olmaması, yetersiz kalmasıdır. Diğeri ise memurun görevinde göstermiş olduğu başarıyı diğer görevlerde de göstereceği düşüncesidir. Her iki durumda da kurum içi naklen atama işlemi hizmet yararına uygun düşmektedir. **Tutum** (1979) s. 241.

[295] *"Bu hükümle nakil sebepleri, tadadi olarak sayılmamış, ancak hizmet ve ihtiyaçların sürekli değişiminin, önceden öğrenilmesinin güçlüğü ve bu kanun kapsamına giren çeşitli ve hizmet özellikleri farklı kurumların tümü için ortak nakil sebepleri saptanmasının sakıncalı oluşu gibi nedenlerle idareye hizmet gereklerine ve kanunun amacına uygun olarak kullanılması koşuluyla nakil sebeplerinin seçimi hususunda takdir yetkisi tanınmıştır".* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1976/4869, K: 1978/2937, T: 19.10.1978, Aktaran: **Can**, s. 107.

Kanun maddesinde geçen "yer ve görev değişikliği", "görev ve unvan" kavramlarının ne anlam ifade ettiklerinin tespiti kurum içi nakil işlemlerinin daha iyi anlaşılması açısından oldukça önemlidir[296]. Ancak madde metnini ve gerekçesini incelediğimizde söz konusu kavramları tanımlayan bir bilgiye rastlanılmamaktadır[297]. Haliyle bu kavramların da açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Yer ve görev değişikliği kavramları, içerisinde farklı anlamları barındırmaktadır. Yer değişikliği kavramının görev değişikliği kavramına kıyasla daha geniş bir anlam ifade ettiği söylenilebilir[298]. Zira yer değişikliklerinde, genellikle ilgili personelin görevinde de değişiklik meydana gelmektedir. Ancak her görev değişikliği işlemi görev yeri değişikliği ile sonuçlanmamaktadır[299].

Devlet Memurları Kanunu'nun atamalarda görev yerine hareket ve işe başlama sürelerinin düzenlendiği 62'nci maddede, yer ifadesinin kapsamının İçişleri Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca belirleneceği ifade edilmiştir. Söz konusu kavram, karşılıklı yer değiştirmek suretiyle naklen atamalar bölümünde de değindiğimiz üzere Harcırah Kanunu'nun 3'üncü maddesinde tanımlanmıştır. Harcırah Kanunu madde 3'te "başka yer" ifadesi, memuriyet mahalli dışında kalan yer olarak belirtilmiştir. Bu hükmün mefhum-u muhalifinden de aynı yer ifadesinin memuriyet mahalli içinde kalınan yer olarak anlaşılacağı açıktır. Öyle ise yer deyimini, memuriyet mahalli olarak anlamamız gerekir. Memuriyet mahalli ise yine aynı maddenin g bendinde düzenlenmiş olup, ilgili düzenlemeye göre "*büyükşehir belediyesi olmayan illerde memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller ile bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü yahut kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerleri*; *büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde ise il mülki sınırları içinde kalmak kaydıyla memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu ilçe belediye sınırları içinde kalan ve yerleşim özellikleri bakımından bütünlük arz eden yerler ile belediye sınırları dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu yerlerin devamı niteliğindeki

[296] **Can**, s. 106.
[297] **Can**, s. 106.
[298] **Yavuzdoğan** (2016) s. 139-140.
[299] **Yavuzdoğan** (2016) s. 140.

mahaller ve kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerleri" ifade etmektedir.

Aynı ve farklı yer ayrımın yapılması uygulanacak hukuk kuralları bakımından önem taşımaktadır[300]. Nitekim 62'nci madde hükmü gereği aynı yerde göreve başlayanlar, kendilerine atama emirlerinin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren; farklı yerde göreve atananlar ise atama emrini izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde ve bu süreye de ek belli yol süresini izleyen iş günü içinde işe başlamalıdırlar.

Yer değişikliğinden sonra "görev ve unvan" kavramlarını da açıklığa kavuşturmamız gerekir. Görev, ifa edilen işin yahut faaliyetin bizatihi kendisi olarak tanımlanırken, unvan ise söz konusu işi veya faaliyeti belirleyen isim olarak tanımlanmaktadır[301]. Örneğin, öğretmenlik bir unvan olmasına karşın, söz konusu unvana ilişkin eğitim ve öğretim faaliyetleri görevdir[302].

Devlet Memurları Kanunu'nun 76'ncı maddesi hükmü, idareye kurum içi naklen atama işlemlerinde görev ve unvan eşitliği gözetip gözetmemek konusunda takdir yetkisi tanımıştır. Görev eşitliği, memurun ayrıldığı kurumdaki yetki ve sorumluluklarının naklen atandığı kurumda da aynı şekilde devam etmesini ifade etmekteyken unvan eşitliği ise, memurun eski kurumundaki kadro unvanının naklen atandığı kurumdaki kadro unvanı ile aynı yahut benzer olmasını ifade etmektedir[303].Her ne kadar Kanun maddesi, idareye bu konuda geniş bir takdir yetkisi tanısa da söz konusu yetki, daha önce vurguladığımız üzere mutlak ve sınırsız olmayıp kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda kullanılması gereken bir yetkidir[304]. Aksine bir uygulama hem memur güvenliği hem de kamu hizmetlerinde istikrarın sağlanması açısından tehlike teşkil edecektir[305].

---

[300] **Pınar**, s. 856.

[301] **Can**, s. 107.

[302] **Can**, s. 107.

[303] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 733.

[304] *"657 sayılı Yasa'nın 76. maddesi ile idareye memurların görev ve görev yerlerinin değiştirilmesi konusunda takdir yetkisi tanınmış ise de, bu yetkinin kullanılması mutlak olmayıp kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı bulunmaktadır".* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2009/3013, K: 2011/7360, T: 13.12.2011, www.lexpera.com.tr (Erişim: 04.11.2022).

[305] **Tutum, Cahit** (1972) Türkiye'de Memur Güvenliği, 1. Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 65. Memur güvenliğini memurlara tanınmış bir ayrıcalık olarak algılamak yanlıştır. Memur güveliği, kamu hizmetlerinin daha sağlıklı ve verimli işlemesi adına memurların ne kendilerini aşırı güvende hissedecekleri ve ne de aşırın güvensiz hissedecekleri bir ortamın oluşmasına engel olmaktır. Bu hususun naklen atamalarda da göz önünde bulundurulması gerekir; **Oğurlu** (2003a) s. 155.

Kamu kurumları, kurum içi nakil işlemlerinde görev ve unvan eşitliği gözetip gözetmemek hususunda takdir yetkisine sahiptir. Ancak aynı yetkinin memurun kazanılmış hak aylık derecesinin altında bir kadro derecesine atamak konusunda da var olduğunu söyleyemeyiz. Böyle bir atamanın yapılabilmesi için ilgili memurun yazılı bir isteğinin bulunması gerekir[306]. Bu durum 76'ncı maddenin 2'nci fıkrasında düzenlenmiş olup memurların talep etmeleri halinde, hali hazırda çalışmış oldukları kurumdan, kazanılmış hak aylık derecelerinin azami üç dereceye kadar altında yer alan aynı yahut başka yerdeki kadrolara naklen atanabileceği ifade edilmiştir.

Kadro derecesinin en çok üç dereceye kadar aşağısında yer alan bir kadroya atanan memurların, talep etmeleri halinde, 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde aranan süre şartına gerek kalmaksızın yeniden eski derecelerine atanabilmeleri mümkündür (DMK md. 76/3). Kazanılmış hak aylık derecesinin altında bir dereceye atanan memurların iki derece arasındaki emekli kesenek ve karşılık farklarını her ay T.C Emekli Sandığı'na yatırmaları gerekmektedir. (DMK md.76/4)

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki: 76'ncı madde hükmüyle idareye naklen atamalar konusunda takdir yetkisi tanınarak ülkemizin nispeten az gelişmiş, kalkınmaya muhtaç bölgelerine nitelikli personel akışının sağlaması ve böylece kamu hizmetlerinden beklenen verim ve faydanın arttırılması amaçlanmıştır[307]. Ancak uygulamada kimi zaman bu yetki, kurumların kendi personeli üzerinde baskı kurduğu ve partizan düşüncelerle kullandığı bir araç olmuştur[308].

III. DEVLET MEMURLARININ NAKLEN ATANMASINDA İDARENİN TAKDİR YETKİSİ

A. Takdir Yetkisi Kavramı

İdarenin takdir yetkisine sahip olması düşüncesi, devlet kavramının ortaya çıktığı ilk zamanlara kadar uzanmaktadır[309]. Hatta bu düşünceyi toplulukları yönetme olgusunun doğmaya başladığı tarihlere kadar da götürmemiz mümkündür[310]. Aslında yönetme ve idare

[306] **Memiş, Halil** (2007) Açıklamalı-İçtihatlı-Örnekli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1. Baskı, Ankara Mahalli İdareler Araştırma ve Geliştirme Derneği Yayınları, s. 403.

[307] **Can**, s. 112.

[308] **Can**, s. 112.

[309] **Sağlam**, s. 4.

[310] **Sağlam**, s. 4.

etme işlevinin temelini oluşturan, onun ayrılmaz bir parçası olan bu kavram, topluluk halinde yaşamanın her devresinde var olagelmiştir. Bununla birlikte, gelişen devlet anlayışı çerçevesinde idarenin takdir yetkisinin giderek sınırlandırıldığını söylemek de mümkündür.

Hukuk devleti ilkesinin henüz hakim olmadığı dönemlerde devletin, önceleri mülk devlet sonraları polis devleti anlayışı ile yönetildiği görülmektedir. Mülk devlet anlayışının egemen olduğu dönemlerde hükümdar, devlet toprakları ile bu topraklar üzerinde yaşayan insanların sahibi olarak görülüyordu[311]. Üstün yetki ve ayrıcalıkları elinde bulunduran hükümdar ile diğer devlet yöneticileri, kararlarında her türlü denetim ve kısıtlamadan uzak, özgür bir konumdaydılar[312].

Polis devlet anlayışının hakim olduğu döneme gelindiğinde hükümdarın yetkilerinin kendi şahsından değil temsil ettiği makamdan bir başka ifade ile devlet başkanı sıfatından kaynaklandığı görülmektedir[313]. Bu dönemde de hükümdarın herhangi bir hukuki sorumluluğu mevcut değildi[314]. Hükümdar, emri altındaki memurlara dilediği görevi tevdi etme hak ve yetkisine sahip olmuş, bu emirleri uygulayan memurlar da aynı hükümdar gibi hukuki sorumluluktan muaf tutulmuştu[315]. Ayrıca hükümdar, kamu yararı ve toplum huzurunun sağlanması adına bireylerin hukuki durumlarına müdahale edebilmekte, onlara çeşitli yükümlülükler yükleyebilmekteydi[316].

Hukuk devleti anlayışının hakim olduğu dönemde ise öncelikle diğer dönemlerden farklı olarak bağımsız bir idare hukukunun varlığı kabul edilmiştir.[317]. İdare hukukunun kabul edilmesindeki temel amaç ise hukuk kurallarının devletin de üstünde olduğunu göstermek, halkın yanında idarenin de hukuk kurallarına bağlı kalmasını sağlamaktır[318]. Bu amacı gerçekleştirebilmek adına idarenin birtakım eylem ve işlemleri başta yargı olmak

---

311 **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 76.

312 **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 76.

313 **Onar** (1966a) s. 126; Polis Devlet, ilk kez Almanya'da ortaya çıkmış olup 16 ve 17'nci yüzyıl Batı Avrupa'sındaki mutlakiyetçi rejimleri tanımlamak için kullanılan bir kavramdır. **Günday** (2015) s. 37.

314 **Onar** (1966a) s. 126.

315 **Onar** (1966a) s. 126.

316 **Balta, Tahsin Bekir** (1970-1972)) İdare Hukuku I (Genel Konular), Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s. 86.

317 **Kaya, Cemil** (2021) İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, 3. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 10.

318 **Onar** (1966a) s. 418; *"Hukuka bağlı Devlet telâkkisinden kasıt da Devletin ve onun namına hareket eden memurların fertler gibi muayyen kaidelere tabi olması, ona göre faaliyette bulunmasıdır".* **Meriç, Osman** (1959) "*Hukuk Devleti ve İdari Vesayet"*, Türk İdare Dergisi, S: 220, s. 23.

üzere çeşitli yollarla denetlenmiştir[319]. Böylece, bireylerin kendi aralarında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümleyen yargısal mercilerin dışında bireylerle idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları da çözümleyen yargısal merciler kurulmuştur[320]. Dolayısıyla, önceden bütünüyle idarenin takdirinde olan ve herhangi bir yargısal denetime tabi olmayan birçok alan kaldırılmış ve bu vesileyle idarenin takdir yetkisi de sınırlandırılmıştır[321]. Bu döneme geçişle birlikte idare hukuku, hukuk devletinin vazgeçilmez bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle öğretide, idare hukuku için "*hukuk devletinin hukuku"* ifadesi de kullanılmaktadır[322].

Yukarıda kısaca yer verdiğimiz tarihi seyirde idarenin takdir yetkisinin başlangıçta oldukça geniş tutulduğunu, hukuk devleti anlayışının doğuşuyla birlikte zamanla sınırlandırıldığını söyleyebiliriz. Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki hukuk devleti, idarenin takdir yetkisine sahip olmasını engellemeyip bu yetkinin hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını sağlar[323]. İdarenin gerek yargısal denetimi gerekse takdir yetkisi, hukuk devleti için vazgeçilmez birer unsurdur[324].

Öğretide, idarenin bazı eylem ve işlemlerinde takdir yetkisine sahip olması gerektiği konusunda görüş birliği mevcuttur. Bununla birlikte yer yer bu kavramla aynı anlamı ifade etmek üzere farklı terimlerin kullanımına da rastlanılmaktadır. Örneğin bazı yazarlar *"takdir hakkı"* deyimini kullanırken, bazıları *"takdir gücü"*, bazıları ise *"takdir kudret ve salahiyeti"* deyimini kullanmaktadır[325]. Danıştay kararlarına baktığımızda ise *"idari takdir salahiyeti"*, *"idarenin takdir serbestisi"*, *"takdir salahiyeti"*, *"takdir hakkı"*, *"takdiri salahiyet"*, "*idari takdir", "takdir keyfiyeti", "takdir yetkisi", "hakkı takdir", "takdir hak ve salahiyeti" ve "takdir sahası"* gibi ifadelerin kullanıldığı görülmektedir[326]. Ancak Danıştay, kararlarında daha çok "*takdir yetkisi"* kavramını kullanmaktadır. Benzer şekilde

---

[319] **Karatepe, Şükrü** (1995) İdare Hukuku, 4. Baskı, İzmir, Akademi Kitabevi, s. 41.

[320] **Kaya** (2021) s. 10.

[321] **Kaya** (2021) s. 10.

[322] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya,** s. 14.

[323] **Akyılmaz, Bahtiyar** (1998) *"Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi, C: 1, S: 1, s. 25.

[324] **Akyılmaz**, s. 25; **Çırakoğlu, Melikşah** (2022) Türkiye'de Kolluğun Sivil Denetimi ve Karşılaştırmalı Ülke Örnekleri, 1. Baskı, Ankara, Adalet, s. 76.

[325] Öğretide, **Derbil** *"takdir hakkı" "takdir vazifesi (ödevi)"*; **Balta**, **Gözübüyük**, **Karatepe**, **Özay**, **Giritli-Bilgen-Akgüner-Berk**, **Eroğlu** ve **Özyörük** *"takdir yetkisi"*; **Onar** ise, kimi yerde *"takdir selahiyeti"* kimi yerde *"takdir kudreti"* kimi yerde ise *"takdir kudret ve selahiyeti"* deyimlerini kullanmaktadır.

[326] **Kaya**, s. 8.

Anayasa ve İdari yargılama Usulü Kanunu'nda da tercihin bu yönde olduğunu söyleyebiliriz[327]. Biz de çalışmamızda, takdir yetkisi deyimini kullanmayı uygun gördük.

Takdir yetkisi kavramı, gerek Avrupa gerekse ülkemiz öğretisi tarafından çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Fransız hukukçu **Michoud**'a göre takdir yetkisi, idarenin nasıl hareket edeceğinin herhangi bir hukuk kuralı ile kesin olarak düzenlenmediği durumlarda harekete geçeceği zamanı serbestçe seçebilmesidir[328]. Benzer tanımlamada bulunan **Laubadere**'e göre, idarenin belirli olaylar karşısında karar alırken izleyeceği yolun bir hukuk kuralı ile sınırlandırılmaması halinde, mevcut çözüm yollarından herhangi birini seçebilmesidir[329]. Alman hukukçu **Forsthaff** 'a göre, idarenin karar ve hareket serbestisine sahip olduğu alanda, kanuna uygun olmak koşuluyla birden çok hareket tarzından birini seçme serbestisidir[330].

Türk öğretisinde **Onar**'a göre takdir yetkisi, kanunların, hüküm sevk etmeyerek işlemin sebebini veya konusunu yahut eylem ve zamanını belirleme konusunda serbest bırakmış oldukları alanda, idarenin ihtimal veya şıklardan birini tercih edebilmesidir[331]. **Özyörük**'e göre, idarenin bir yetkiyi kullanıp kullanmamak veya bu yetkiyi kullanması durumunda gereklerini belirlemek noktasında serbest bırakılmasıdır[332]. **Yayla**'ya göre idarenin serbestçe karar alma ve hareket etme yetkisidir[333]. **Günday**'a göre yasa koyucunun belirsiz bırakmış olduğu davranış koşullarını idarenin belirleme yetki ve serbestisidir [334].

---

[327] Anayasa madde 125/4: *"…Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez".*; İYUK madde 2/2 *"İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler".*

[328] **L. Michoud** (1914) Etude Sur Le Pouvoir Discretionnaire de L'administration, Revue Generale de L'administration, C: III, s. 9, Aktaran: **Karatepe, Şükrü** (1991) *"İdarenin Takdir Yetkisi"*, Türk İdare Dergisi, S: 392, s. 70; **Alan, Nuri** (1976) Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 21, Ankara, Güneş Matbaası, s. 336**; Pekiner, Visalettin** (1961) *"İdarenin Takdir Yetkisi",* Ankara Barosu Dergisi, S: 4, s. 2.

[329] **Laubadere Andre de** (1971) Traité Elémentaire de Droit Administratif, Paris, s. 231- 232, Aktaran: **Karatepe** (1991**)**, s. 70; **Alan**, s. 336-337; **Başpınar, Recep** (1971) "*İdareni Takdir Yetkisinin Yargısal Denetime Tabi Tutulması*", Danıştay Dergisi, S: 38-39, s. 63.

[330] **Başpınar**, s. 63-64.

[331] **Onar** (1966a) s. 420.

[332] **Özyörük, Mukbil** (1972) İdare Hukuku Dersleri, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 10.

[333] **Yayla, Yıldızhan** (1964) "*İdarenin Takdir Yetkisi"*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (Halil Aslanlı Hatıra Sayısı), C: 30, S: 1-2, s. 202.

[334] **Günday, Metin** (1990) *"1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsam ve Sınırları"*, I. Ulusal

Akyılmaz/Sezginer/Kaya tarafından yapılmış ortak tanıma göre, kamu görevlilerine hukuk tarafından resmi olarak bazı durumlarda, başkalarının vicdani kanaat veya düşünceleri tarafından sınırlandırılmaksızın, kendi vicdani kanat, düşünce veya iradelerine göre hareket etme yetkisi verilmektedir[335]. **Gözler**'e göre idarenin belli bir konuda karar alıp almama veya birden fazla karar arasından seçim yapma imkanına sahip olmasıdır[336].

Yukarıda yer alan tanımlamalardan yola çıkarak ortak bir kanaate varmak gerekirse takdir yetkisi, hukuk kurallarınca idareye tanınan serbestçe hareket edebilme yetkisidir[337]. Ancak bu yetki, idarenin keyfi kullanıma yol açacak düzeyde olmayıp hukuk kurallarının öngördüğü sınırlar çerçevesinde kullanılması gereken bir yetkidir[338].

Anayasa'nın 125'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında yargı mercilerince idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin yerindelik denetiminde bulunulamayacağı belirtilmiştir[339]. Ayrıca ilgili hükümde idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde yargı kararı verilmesi de yasaklanmıştır. Bu düzenlemelerden yola çıkarak takdir yetkisinin bulunduğu bir idari işlem yahut eylemin yargısal denetimi esnasında, mahkemelerce kullanılacak olan denetim yetkisinin yalnızca hukukilik ile sınırlı olduğunu, takdir yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığı şeklinde bir denetimin ise söz konusu olamayacağını ifade etmemiz gerekir. Ancak yukarıda da vurguladığımız üzere takdir yetkisi, idarenin mutlak güce sahip olduğu, dilediği gibi ve sınırsız bir şekilde tasarrufta bulunabileceği yetki değildir. Nitekim böyle bir kabul, hukuk devleti anlayışın gerektirdiği idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması prensibine de aykırılık teşkil eder. Dolayısıyla **Yayla**'nın da ifade ettiği üzere, Anayasa'nın 125'inci maddesi hükmünü hukuk devleti ve idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması ilke ve kurallarıyla beraber değerlendirmemiz gerekir[340].

İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), I. Kitap (İdari Yargı), Ankara, Danıştay Matbaası, s. 146.

335 **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 119.

336 **Gözler** (2009), s. 943.

337 **Sağlam**, s. 6.

338 **Sağlam**, s. 6.

339 "*Yerindelik, yapılan idari işlemin ortaya çıkardığı az çok süreklilik arz eden bir durumu belirtir. Bu durum idari işlemim yarattığı sonucun kamu hizmetinin gereklerine uygun düşmesinden ibarettir".* **Azrak, Ali Ülkü**, *"İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi"*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, S: 1-3, s. 27.

340 **Yayla** (2010) s. 191.

B. Takdir Yetkisi ve Bağlı Yetki Ayrımı

İdarenin sahip olduğu yetki, takdir yetkisi ve bağlı yetki olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Her iki yetki türü de idarenin bir idari işlem tesis etmeden önceki değerlendirme yetkisini ne yönde ve nasıl kullanacağının kapsam ve sınırlarını çizmektedir[341]. Bu bağlamda takdir yetkisi ile bağlı yetki ayrımına geçmeden önce bağlı yetkinin ne anlam ifade ettiğine değinmemiz yerinde olacaktır.

İdarenin belirli eylem ve işlemlerinde ne yönde hareket etmesi gerektiğinin öncesinde mevzuatta emredici bir şekilde düzenlenmiş olması ve bu konu üzerinde herhangi bir seçim hakkına sahip olmayıp ilgili düzenlemede öngörülen hüküm doğrultusunda hareket etmek zorunda kalması bağlı yetki olarak nitelendirilir[342]. Daha kısa bir ifadeyle bağlı yetki, idarenin sahip olduğu yetkiyi belirli bir yönde kullanması gerektiğinin mevzuatta açıkça ve emredici bir şekilde düzenlenmesidir[343]. Bağlı yetkinin var olduğu durumlarda idari işlemin sebebi ve konusu mevzuatta belirtilmiştir[344]. Dolayısıyla idare, işlemin sebebi doğduğu takdirde mevzuatta öngörülen davranışı bir diğer ifade ile konuyu gerçekleştirmekle yükümlüdür[345].

Bağlı yetkinin varlığı durumunda idare, harekete geçip geçmemek, harekete geçtiği takdirde mevzuatta öngörülen davranışı gerçekleştirmek mecburiyetindir[346]. Bu nedenle idarenin harekete geçmesi gereken bir durumda harekete geçmeyip ihmalde bulunması, harekete geçmemesi gerekirken harekete geçmesi yahut harekete geçmekle birlikte kendisinden beklenen davranışı göstermemesi durumunda, hakkı veya menfaati ihlal edilen kimseler yargısal yollara başvurabilecektir[347]. Nitekim bağlı yetki kişilere, idareden mevzuatta kendilerine yüklenen ödevleri yerine getirmelerini isteme hakkını da vermektedir[348].

---

341 **Atay** (2021) s. 493.

342 **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 117.

343 **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 117.

344 **Uysal, Zeki** (2010) "*1982 Anayasası Çerçevesinde Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Yoluyla Denetimi"* (Yüksek Lisans), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 19.

345 **Uysal**, s. 19; Yaş haddini dolduran kamu personelinin emekli edilmesi, ceza puanını dolduran sürücünün geçici süreliğine yahut daimi olarak ehliyetinin elinden alınması, dernek kuruluşu için aranan bilgi ve belgelerinin idareye teslim edilmesinin ardından idarece dernek kurucularına alındı belgesinin verilmesi, ilgili sınavlarda yeterli başarıyı elde eden öğrencilerin yerleştikleri fakülte yahut liseye kayıtlarının yapılması bağlı yetkiye ilişkin birer örnektir. **Gözler & Kaplan**, s. 327.

346 **Yavuzdoğan** (2016) s. 66.

347 **Yavuzdoğan** (2016) s. 66.

348 **Yavuzdoğan** (2016) s. 66.

Mevzuatta yer alan bir hükmün bağlı yetki mi yoksa takdir yetkisi mi içerdiği çeşitli ifadelerden anlaşılabilmektedir. Örneğin, bir hükümde *"değerlendirilir"*, "*karar verebilir"*, *"yapabilir*", *"uygulayabilir"*, "*tesis edebilir"*, *"kabul edebilir"* "*kılabilir",* "*sevk edebilir"* gibi ifadeler geçiyorsa takdir yetkisi mevcuttur diyebiliriz. Buna karşın, ilgi hükümde *"alır"*, *"yapar"*, *"kararlaştırır", "uygular", "belirler"* gibi emir kipleri yer alıyorsa o halde bağlı yetkinin varlığından söz etmemiz gerekir[349]. Ancak bu ayrım mutlak değildir[350]. Kimi zaman hukuk kuralını yorumlamak suretiyle de bir yetkinin içeriği tespit edilebilir[351].

Mevzuat metninde *"kamu yararı"*, *"kamu güveni"*, *"milli güvenlik"*, *"kamu düzeni"*, *"genel ahlak"*, *"genel sağlık"*, *"hizmetin gerekleri"*, *"görülen lüzum"* gibi belirsiz hukuki kavramların kullanılması durumunda, takdir yetkisinin mi yoksa bağlı yetkinin mi var olduğu hususunun ilgili kavramın kazanmış olduğu anlama göre değişiklik göstereceği belirtilmektedir[352]. Eğer söz konusu kavramla toplumda geçerli olan genel bir anlayış yahut objektif bir değer yargısı kastediliyorsa bu durumda idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı ifade edilmektedir[353]. Buna karşılık, ilgili yasal düzenlemede belirsiz hukuki kavramla idarenin subjektif anlayışı kastediliyorsa, o halde takdir yetkisinin mevcut olduğu ileri sürülmektedir[354]. Ancak, unutulmamalıdır ki bu halde dahi idarenin kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda bir yorumda bulunarak hareket etmesi gerekir[355].

Takdir yetkisi ile bağlı yetki arasındaki bir diğer ayrım idari işlem veya eylemin yerindeliği noktasında ortaya çıkmaktadır. Takdir yetkisinin mevcut olduğu durumlarda idari işlem veya eylemin yerindeliğine karar verme yetkisi idareye aittir[356]. Ancak bağlı yetkinin var olduğu durumlarda idarenin yerindeliğe karar verebileceğini söyleyemeyiz. Zira

---

[349] **Atay** (2021) s. 496.

[350] **Avcı**, s. 17.

[351] **Avcı**, s. 17.

[352] **Seçkin, Sinan & Üstün, Gül** (2015) *"İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi"*, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C: 21, S: 2, s. 513.

[353] Örneğin Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu md. 11'e göre Polis, *"Genel ahlak ve edep kurallarına aykırı olarak; utanç verici ve toplum düzeni bakımından tasvip edilmeyen tavır ve davranışta bulunanlar ile bu nitelikte söz, şarkı, müzik veya benzeri gösteri yapanları, ... herhangi bir müracaat veya şikayet olmasa bile engeller".* Söz konusu kanuni metinde geçen genel ahlak ve edep kurallarına aykırılık ifadesi ile idarenin değil toplumun benimsenmiş olduğu genel ahlak ve edep kuralları kastedildiğinden objektif bir anlam taşıdığı dolayısıyla idarenin bu noktada bağlı yetkisinin mevcut olduğu söylenilebilir. **Seçkin & Üstün**, s. 74; **Kaya**'ya göre bu kavramların her ne kadar hangi maddi olayı kapsadığı hangisini ise kapsamadığı konusunda bir kesinlik bulunmasa da söz konusu kavramların belirli ve objektif bir anlamları vardır. Nitekim yazara göre bu kavramlar hem zaman içerisinde uygulanmakla yürütme ve yargı organları tarafından hem de toplum tarafından belirli ve objektif bir anlam kazanmıştır. **Kaya**, s. 47.

[354] **Karatepe** (1991) s. 74.

[355] **Karatepe** (1991) s. 74.

[356] **Uysal**, s. 19.

bağlı yetkinin söz konusu olduğu durumlarda idari işlem veya eylemin yerindeliği, öncesinde hukuk kurallarınca tespit edilmiştir[357]. Burada idareye düşen görev ilgili düzenlemede yerindeliğine hükmedilen hukuk kuralına uygun hareket etmektir[358].

İdari işlemin amaç unsuru, takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda oldukça önem arz etmektedir. Ancak aynı durumun bağlı yetki için de geçerli olduğunu söyleyemeyiz. Bağlı yetki durumunda idare, sebebin doğmasıyla birlikte mevzuatta öngörülen konuyu gerçekleştirmekle yükümlü olur. Bu esnada hangi amaçla hareket ettiğinin ise bir önemi yoktur[359]. Nitekim kanun koyucu söz konusu kararın kamu yararı ve hizmetin gereklerine uygun olduğunu öncesinde takdir etmiştir[360].

Öğretide bir görüş, bir hukuk kuralının kimi zaman yalnızca bağlı yetki ya da takdir yetkisi içerebileceğini, kimi zaman ise her ikisini de birlikte içerebileceğini ileri sürmektedir[361]. Diğer bir görüş ise buna karşı çıkarak, idarenin yetkisini takdir yetkisi ve bağlı yetki olmak üzere katı bir şekilde ikiye ayırmanın doğru olmadığını, bir idari işlemin tüm unsurları bakımından yalnızca bağlı yetki ya da takdir yetkisi içerebileceği düşüncesinin uygulama açısından sakıncalı olacağını belirtmektedir[362]. Örneğin bu görüşe göre, bağlı yetkinin var olduğu durumlarda idarenin harekete geçebilmesi için gerekli makul süreyi tayin etmekte takdir yetkisi bulunmaktadır[363]. Aynı şekilde tüm idari işlemlerde amaç kamu

---

[357] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 127; *"Bir idari faaliyette idareye takdir yetkisi tanınmışsa, ancak o zaman getirilen çözümün uygunluğu, yani yerindeliği tartışılabilecektir. Ortada bağlı yetki varsa, idare ancak saptanmış yasal koşullar içinde karar verebileceğinden, yerindelik üzerinde durma olasılığı yoktur"* **Yenice, Kazım & Yüksel, Esin** (1983) Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, 1. Baskı, Ankara, Arısan, s. 123.

[358] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri,** s. 127

[359] **Alpar, Erol** (2003) *"Yönetimin Karar Almada Takdir Yetkisi"*, Polis Dergisi (Cumhuriyetin 80. Yılına Armağan), S: 36, s. 169.

[360] **Alpar**, s. 169.

[361] **Avcı**, s. 18; Takdir yetkisi ile bağlı yetkinin bir arada bulanabileceğine ilişkin Danıştay 5. Dairesinin eski tarihli bir kararı şu şekildedir: "*...Anılan maddede üst üste iki defa olumsuz sicil alan memurun başka bir sicil amirinin emrine atanması emredici bir kural, idarenin bağlı yetki içinde olduğu bir durum olarak düzenlenmiştir. Bağlayıcılık yasada belirtilen koşulun gerçekleşmesi halinde başka birsi sicil amirinin emrine atanma hususunda olup ilgilinin hangi sicil amirinin emrine ve hangi unvanla atanacağı konusu ise, idarenin takdir yetkisi içinde yer almaktadır".* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1987/2249, K: 1987/1231, T: 08.10.1987, Danıştay Dergisi, S: 70-71, s. 245-247.

[362] **Karatepe** (1991) s. 69; **Azrak**' a göre bağlı yetki ve takdir yetkisi kavramları salt birbirinin karşıtı ve birbirini ortadan kaldırıcı kavramlar değildir. Bunların bir veya aynı idari işlemlerde bir arada bulunabilmeleri mümkündür. Bu nedenledir ki tamamen yargı denetimi dışında bırakılan idari işlemler (*"takdiri işlemler"*, *"hükümet tasarrufları"*) 1960 yılların başlarından itibaren bir kenara bırakılmış, ancak 1982 Anayasası'nda *"yargı denetimi kısıtlaması"* adı altında tekrar gündeme gelmiştir. **Azrak**, s. 24.

[363] **Karatepe** (1991) s. 69.

yararıdır. İdarenin takdir yetkisine sahip olduğu işlemlerde da amaç kamu yararı olacağından bu durumda belirli ölçüde bağlı yetkinin varlığından söz edilir[364].

C. İdarenin Takdir Yetkisine Sahip Olmasının Temel Sebepleri

1. Mevzuatta Tüm Ayrıntıların Düzenlenmesindeki Zorluk

Yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince kanun koyucu hemen hemen her konuda düzenleme yapabilmektedir[365]. Bir başka ifade ile kural olarak kanun koyucunun Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla idari faaliyetler de dahil olmak üzere düzenleme yapamayacağı hiçbir alan yoktur.[366]Bu noktada akıllara idarenin tüm faaliyetlerinin en ince ayrıntısına kadar yasal metinlerle düzenlenebileceği ve böylece bağlı yetki içerisinde bırakılabileceği düşüncesi gelmektedir. Ancak bu düşünce oldukça tutarsızdır. Nitekim **Onar**'ın da ifade ettiği üzere yasal düzenlemelerle idarenin bütün hareketlerinin en ince ayrıntısına kadar düzenlenebilmesi, harekete geçeceği zamanın çok öncesinde tayin edilebilmesi, her durumda kabul gören ve uygulanabilen hareket tarzının gösterilebilmesi, imkan dahilinde değildir[367]. Her ne kadar yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince bu tarz düzenlemelerin yapılabilmesi mümkün gözükse de hem yasama organının çalışma süresi ve bu konudaki teknik uzmanlığı hem de çalışma usullerindeki yavaşlık, uygulama açısından bunu mümkün kılmamaktadır[368]. Böylece idareye takdir yetkisi tanınması zorunluluğu doğmaktadır[369]. Takdir yetkisiyle birlikte idare, mevzuatın çizmiş olduğu sınırlar dahilinde bir muhakeme yaparak farklı seçenekler arasından bir çözüm yolu bulmaya çalışacaktır[370]. Aslında idareye takdir yetkisi tanınması hukuki bir imkansızlık veya zorunluluktan değil, hukuku da aşan birtakım imkansızlık yahut zorunluluktan kaynaklanmaktadır[371].

---

[364] **Karatepe** (1991) s. 69; **Onar** (1966a) s. 426.

[365] **Kaya** (2021) s. 11-12.

[366] **Kaya** (2021) s. 11-12.

[367] **Onar** (1966a) s. 421.

[368] **Kaya** (2021) s. 12.

[369] *"İdari faaliyetlerin hukuk kuralları ile kısıtlanması, idarenin hukuka bağlılığı ilkesinin tabii bir sonucudur. Ancak idare hukuku kuralları, kamu görevlerinin değişen gereklerine ve özelliklerine uymak zorunda bulunduğundan, idarelerin bütün faaliyetleri evvelden konulmuş esaslara bağlamak suretiyle düzenlenemezler. Nitekim çok defa idarelerin ne zaman, nerede, nasıl, ne şekilde işlem tesis edeceklerinin önceden düzenlenmiş kurallarda saptanmasına imkan yoktur. Bu itibarla kamu hizmetlerini düzenleyen hukuk kurallarının, bu hizmetlerin bütün ayrıntıları ile gereği gibi düzenlenmesi mümkün olmayan hallerde idarelere, hukuk kuralları içinde bir hareket serbestisi tanınması zorunludur".* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1969: 4331, K: 1970/1004, K: 26.03.1970, Danıştay Dergisi, S: 1, s. 203; **Yayla** (2010) s. 190.

[370] **Kargın, Baha** (1959) *"Takdir Hakkının Şümulü ve Sınırları"*, İdare Dergisi, S: 256, s. 11.

[371] **Günday, Metin** (1982) *"İdarenin Takdir Yetkisi"* (Doçentlik), Ankara, s. 10.

İdareye takdir yetkisi tanınmasının tek nedeni mevzuatta ayrıntılı düzenleme yapabilmesindeki maddi zorluk değildir[372]. Nitekim kimi yasal düzenlemelerde kanun koyucunun bizzat düzenleme yapmak yerine kasıtlı olarak idareye takdir yetkisi tanıdığı da görülmektedir. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125'inci maddesinde, geçmiş yıllardaki hizmetleri olumlu olan yahut ödül veya başarı belgesi almış olan memurların disiplin cezası alması durumunda bir alt cezanın uygulanabileceği belirtilmiştir. Görüleceği üzere kanun koyucu burada, cezayı bizzat takdir etmek yerine ilgili personeli daha iyi tanıyan amirine bu yetkiyi vermiştir[373].

2. Kamu Hizmetlerinin Bünyesinde Barındırdığı Teknik Özellikler

Teknolojinin hızla gelişmesi birçok alanda olduğu gibi kamu hizmetleri alanında da etkisini büyük oranda hissettirmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin genişlemesi ve çeşitlenmesine yol açmış, böylece teknik bilgiye olan ihtiyaç da artmıştır[374]. Kamu hizmetlerinin bünyesinde barındırdığı tüm bu teknik bilgilerin öncesinde mevzuatta ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi ise mümkün değildir. Dolayısıyla teknik özellik arz eden kamu hizmetlerinin yürütülmesinde idareye takdir yetkisi tanınması gerekmektedir[375]. İdari merciler ise kendisine tanınan bu yetki ile mevzuatta belirtilen genel çerçeveye ve hizmetin teknik özelliğine uygun olarak faaliyet göstermelidir[376].

Günümüzde idarenin denetim ve gözetimi altında tutulan çay, tütün, afyon üretimi ve orman işletmeleri teknik yönü ağır basan faaliyetler olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla idari merciler bu faaliyetleri yürütürken teknik özelliğini de dikkate alarak takdir yetkisini kullanmalıdır[377]. Örneğin 3092 sayılı Çay Kanunu'nun 2'nci maddesine göre çay tarım alanlarına giren yerlerde çay bahçesi kurmak isteyen kimselerin ruhsatname alması gerekmektedir. Söz konusu ruhsatname ise 28723 sayılı "*Çay Bahçesi Kuracak Olanlara Ruhsatname Verilmesinde Uygulanacak Esaslara Dair Yönetmelik"*in 7'nci maddesi hükmü gereği, Çay- Kur tarafından teşekkül eden teknik bir heyetin arazi üzerinde yapacağı inceleme sonucu hazırlamış olduğu raporun Bakanlığa sunulması ve Bakanlıkça uygun görülmesi üzerine Çay-Kur çay fabrikasınca verilir. Her ne kadar 3092 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde çay bahçesi kurulacak arazilerde aranılan şartlar liste halinde sayılmış olsa da

[372] **Avcı**, s. 19.
[373] **Avcı**, s. 19.
[374] **Kargın, Baha** (1957) *"İdarenin Takdir Hakkı"*, İdare Dergisi, S: 245, s. 74.
[375] **Kargın** (1957) s. 74.
[376] **Kargın** (1957) s. 74.
[377] **Sağlam**, s. 10-11.

yine en nihayetinde bu şartların gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespiti idarenin takdirine bırakılmıştır[378]. Benzer şekilde 3039 sayılı Çeltik Ekim Kanunu'nun 2'nci maddesinde, çeltik ekim alanlarının belirlenmesinde ilgili yerin mülki idare amirince oluşturulan teknik bir heyetin onayının gerektiği ifade edilmiştir. Görüleceği üzere çeltik ekim alanlarının tespitinde de idarenin takdir yetkisi söz konusudur[379].

3. Olayların Çeşitliliği ve Karmaşıklığı

İdare kamu hizmetini yürütürken birbirinden çok farklı olaylar ve problemlerle karşılaşmaktadır. Tüm bu olayların mevzuatta tek tek ve ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi ve bunların her birine ilişkin ayrı ayrı çözüm önerilerine yer verilmesi ise söz konusu olamaz[380]. Dolayısıyla idareye takdir yetkisinin tanınması gerekir. Bu sayede idare, mevzuata yer alan hükümlere aykırı olmamak ve hak ihlaline yol açmamak şartıyla her somut olay için ayrıntılı bir değerlendirme yapacak ona göre bir çözüm yöntemi benimseyecektir[381].

Konunun daha iyi anlaşılması açısından yabancı uyruklu kimselerin Türk vatandaşlığına alınmasını örnek olarak gösterebiliriz. Türk Vatandaşlık Kanunu'nda yabancı uyruklu kimselerin Türk vatandaşlığına kabul edilebilmesi için gerekli şartlar düzenlenmiş olup, ilgili kişinin bu şartları sağlayıp sağlanmadığının tespiti idarenin takdirine bırakılmıştır. Başvurucu tüm şartları sağlamış olsa bile idare, sakıncalı gördüğü bir durum nedeniyle söz konusu kişiye Türk vatandaşlığı vermeyebilir[382]. Bu noktada idarenin, her bir başvurucu açısından özellik arz eden hususları ayrı ayrı değerlendirmesi ve ona göre bir karar vermesi gerekir. Eğer bu konuda idareye takdir yetkisi verilmeyip bağlı yetki içerisinde bırakılsaydı; bir başka ifade ile mevzuatta, genel şartları taşıyan herkese vatandaşlık verileceği ifade edilseydi, o takdirde vatandaşlığa alınması sakıncalı görülen kimselere de mecburen vatandaşlık verilecekti[383]. Nitekim her bir sakıncalı halin mevzuatta ayrı ayrı düzenlenmesi mümkün değildir[384]. Dolayısıyla bu gibi somut olayların çeşitliliği idareye takdir yetkisi tanınmasına neden olmuştur.

---

[378] **Sağlam**, s. 11.

[379] **Karatepe** (1991) s. 73.

[380] **Sağlam**, s. 10.

[381] **Bayraktar, Erman** (1976) *"Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi"*, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler-1, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 21, Ankara, s. 260.

[382] **Sağlam**, s. 10.

[383] **Sağlam**, s. 10.

[384] **Sağlam**, s. 10.

D. Naklen Atama İşlemlerinde Takdir Yetkisinin Kullanımı

Birçok idari işlemde olduğu gibi naklen atama işlemlerinde de idarenin takdir yetkisi mevcuttur. Ancak, takdir yetkisi kimi idari işlemlerde daha geniş kapsamda tutulurken kimi idari işlemler de ise daha dar kapsamdadır. Örneğin boş bir kadroya yapılacak olan ilk atama işleminde veya görevden alma işleminde idarenin sahip olduğu takdir yetkisi, naklen atama işlemine kıyasen daha geniş kapsamdadır. Nitekim nakil işlemlerinde takdir yetkisi, kamu yararı ve hizmetin gerekleri ile sınırlı olup, idarenin söz konusu işlemi tesis etmekteki haklı nedenlerini de ortaya koyması gerekir. Danıştay'ın görüşü de bu doğrultudadır[385].

Nakil işlemlerinde yukarıda saydıklarımıza ek olarak aile birliğinin korunması, eğitim durumu, sağlık durumu, can güvenliği gibi mevzuatta düzenlenen özel durumlar ile idari istikrar, kazanılmış haklara saygı ve haklı beklentinin korunması, kariyer ve liyakat ilkeleri, eşitlik ilkesi gibi genel hukuk kaidelerinin göz önünde bulundurulması gerekir.

Memurların görevlerinin veya görev yerlerinin değiştirilmesi, kamu hizmetlerinin ve kamu personel yönetiminin etkin, ekonomik, verimli ve eşit bir şekilde yürütülmesi için ne derece bir öneme sahipse, söz konusu işlemleri gerçekleştirmek amacıyla idareye tanınan takdir yetkisinin sınırlarının tespiti ve bu sınırlar üzerinde titizlikle durulması da aynı derecede büyük bir öneme sahiptir[386]. Aksi takdirde bu yetki, idarecilerin kendi taraftarlarını ödüllendirmek; karşıt tarafta olanlarını ise cezalandırmak amacıyla kullandığı bir araca dönüşerek kamu personel yönetiminin temelini oluşturan liyakat ilkesini ortadan kaldıracak ve bunun neticesinde kamu hizmetlerinde büyük problemlerin ve bunalımların doğmasına neden olacaktır[387]. Ne yazık ki ülkemizde bu sorunlar yaşanmıyor değildir. Naklen atama işlemleri gerek günümüzde gerekse geçmişte, memur güvenliğinin önünde büyük bir tehdit

---

385 *"...440 sayılı yasanın 10 uncu maddesi incelendiğinde, ...genel müdürü ve yönetim kurulu başkanının atanma ve görevden alma işlemlerinin idari takdir yetkisine dayalı olarak yapılan işlemler olduğu anlaşılmaktadır... idari takdir yetkisinin de idare yönünden mutlak ve sınırsız bir serbestiyi tazammun etmediği ve bu yetkinin ancak kamu yararına ve kamu hizmetinin en etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kullanılabileceği, yetki saptırması şeklinde tezahür edemeyeceği ve keyfilik sınırına varamayacağı da aşikardır. Nihayet, idare takdir yetkisi kapsamındaki tasarruflarında, belli sebepler göstererek işlem yaptığında, yargısal denetimin bu sebepler var olup olmadığı, var olması halinde, böyle bir işlem yapılmasına yeterli olup olmadığı üzerinde cereyan edeceği de tabiidir… Açıklanan nedenlerle idarecileri sürülen görevden alma sebeplerinin varit olmadığı sonucuna varıldığından davacının...başkanlığı görevinden alınmasına... ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptaline..."*. **Danıştay 6. Dairesi**, E: 1965/4432, K: 1970/2704, T: 22. 10. 1970, Aktaran: **Yüksel, Esin & Dündar, Erol** (1971) Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları: İdari İşlemler, İdari Eylemler, İdari Sözleşmeler ve Danıştay Kararlarına Uyulmaması Dolayısıyla, 1. Baskı, Ankara, Balkanoğlu Matbaacılık, s. 344.

386 **Güran** (1980a) s. 255.

387 **Güran** (1980a) s. 255.

unsuru olarak görülmüş, idarecilerin söz konusu yetkiyi keyfi şekilde kullanma yoluyla çok sayıdaki personelini cezalandırdığına şahit olunmuştur[388].

Yukarıda nakil işlemlerini idari işlemin unsurları bakımından incelemiştik. Bu unsurlardan hangisi üzerinde idarenin takdir yetkisinin mevcut olduğunu söyleyebilmemiz için öncelikle takdir yetkisi ile idari işlemin unsurları arasındaki ilişkiye değinmemiz yerinde olacaktır. Öğretide takdir yetkisinin idari işlemin hangi unsuru üzerinde var olabileceği hususu tartışmalıdır. Bir görüşe göre idari işlemin şekil, sebep ve konu unsurunda[389]; bir görüşe göre, sebep ve konu unsurunda[390]; diğer bir görüşe göre ise sadece konu unsurunda takdir yetkisi olabilir[391]. Ancak şunu belirtmemiz gerekir ki üç görüşün de birleştiği ortak nokta, yetki ve amaç unsurlarında takdir yetkisinin mevcut olamayacağı bu yetkinin çoğunlukla sebep ve konu unsuru üzerinde olabileceği yönündedir. Dolayısıyla memurların yer ve görev değişikliği işlemlerinde de aynı düşüncenin geçerli olduğunu söyleyebiliriz

Sonuç olarak şunu ifade etmemiz gerekir ki naklen atamalarda idarenin sahip olduğu takdir yetkisi mutlak ve sınırsız olmayıp; Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler gibi hukuki metinlerle ve yargısal mercilerin içtihatları ile sınırları çizilmiş bir yetkidir[392]. Aşağıda naklen atama işlemlerinde idarenin takdir yetkisini kullanırken göz önünde bulundurması gereken hususlara ayrıntılı olarak yer verileceğinden burada üzerinde fazlaca durulmamıştır.

---

[388] "*Hizmet gereğinin bir sonucu olarak memurların durumunda çeşitli değişiklikler olabilir. Bu değişiklikler memurluk statüsü içinde cereyan eder. Bu işlemlerde memurların istek ve iradesi kadar hizmet gerekleri de önemli bir rol oynar. Memur güvenliği açısından önemli olan husus, memurun istek ve iradesi dışında ortaya çıkan değişikliklerdir. Bunlar başında memurun görev ve görev yerinin değiştirilmesi gelir. Memurun görev yeri, sürekli ya da geçici olarak değiştirilebilir. Güvenlik açısından önemli olan sürekli değişikliklerdir. Uygulamada yer değiştirme işleminin bir cezalandırma aracı olarak kullanılabilmesi, konunun önemini arttırmaktadır. Özellikle ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki ekonomik, sosyal ve kültürel farklar, nakil işlemine özel bir anlam kazandırmaktadır. Günümüzde memur güvenliği kavramı yalnız keyfi olarak göreve son vermeleri değil, aynı zamanda keyfi atama ve yer değiştirmeleri de içine alacak şekilde genişlemiştir".* **Tutum** (1972), s. 26-27; **Oğurlu** (2003a), s. 151.

[389] **Onar**, s. 425; **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 131.

[390] **Zabunoğlu**, s. 371.

[391] **Gözler & Kaplan,** s. 329; **Sürbehan, Sadrettin** (1970) *"İdarede Takdir Hakkı"*, Türk İdare Dergisi, S: 325, s. 88.

[392] **Sağlam**, s. 16.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ NAKLEN ATANMASINDA ÖZEL DURUMLAR ve YARGISAL DENETİM

Naklen atamalar konusunda idareye geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak bu yetki mutlak ve sınırsız değildir. İdarenin nakil işlemlerinde takdir yetkisini kullanırken birtakım kriterleri de göz önünde bulundurması gerekir. Söz konusu kriterlerden bazıları aile birliği, engellik, sağlık, can güvenliği, eğitim gibi daha çok subjektif nitelikte kriterlerken, bazıları ise kamu yararı ve hizmet gerekleri, idari istikrar ilkesi, kazanılmış hakların ve haklı beklentilerin korunması, kariyer ve liyakat ilkeleri gibi objektif nitelikte kriterlerdir. Bu bağlamda çalışmamızın üçüncü bölümünde konunun sistematik bir şekilde incelenmesi amacıyla ikili bir ayrıma gidilerek öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te ve son olarak kamu kurumlarının kendi atama ve yer değiştirme yönetmeliklerinde yer alan özel kriterlere değinilecektir. Ardından nakil işlemlerine ilişkin yargısal denetimde esas alınan bazı objektif kriterler ele alınacaktır.

I. 657 SAYILI DMK'DA ve DİĞER MEVZUATTA YER ALAN ÖZEL DURUMLAR

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda aile birliğinin korunması naklen atamalarda idarenin göz önünde bulundurması gereken özel bir durum olarak düzenlenmiştir. Sağlık, engellik durumu ve can güvenliği ise Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenmektedir. Bunların dışında aşağıda da ele alınacağı üzere bazı kurumlar, kendi atama ve yer değiştirme yönetmeliklerinde eğitim durumunu da idarenin nakil işlemlerinde dikkate alması gereken mazeret hali olarak kabul etmektedir.

A. Aile Birliğinin Korunması

1. Aile Kavramı

Aile, toplumun inşasında rol oynayan çok önemli bir faktördür. Güçlü ve dinamik bir toplum yapısına sahip olabilmenin yolu öncelikle aileden geçer. Ailenin taşıdığı bu öneme

binaen devletler, gerek uluslararası anlaşmalarda[393] gerekse kendi iç mevzuatlarında, aile birimini korumak amacıyla birçok düzenlemeye yer vermiştir. Bu doğrultuda ülkemizde de Anayasa ve kanunlarda aile birimini korumaya yönelik çeşitli düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin 1982 Anayasası'nın *"ailenin korunması ve çocuk hakları"* başlığını taşıyan 41'inci maddesi bu düzenlemelerden bir tanesidir[394]. Benzer şekilde, Devlet Memurları Kanunu'nun 72'nci maddesi de aile birimini korumaya yönelik bir diğer düzenlemedir[395].

Aile kavramı Türk Medeni Kanunu'nda açıkça tanımlanmış değildir. Bununla birlikte Medeni Kanun'un aile kavramını dar, geniş ve en geniş olmak üzere üç farklı şekilde anlamlandırdığı görülmektedir. Dar anlamda aile, karı ve kocanın bir diğer ifade ile eşlerin oluşturduğu birliği ifade etmektedir[396]. Geniş anlamda aile ise karı ve kocanın yanı sıra çocukların da bu birliğin içerisine dahil edilmesinden oluşur[397]. Son olarak en geniş anlamda

---

[393] Ülkemizin de tarafı olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Özel Hayatın ve Aile Hayatının Korunması başlıklı 8'inci maddesinde *"Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu makamının müdahalesi, ancak müdahalenin yasayla öngörülmüş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması durumunda söz konusu olabilir" ifadesi yer almaktadır.* Tarafı olduğumuz bir diğer uluslararası anlaşma olan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin. 16'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında ise ailenin korunmasına ilişkin olarak *"Aile, toplumun, doğal ve temel unsurudur, toplum ve devlet tarafından korunur" hükmüne yer verilmiştir.*

[394] Anayasa md. 41'e göre *"Aile, Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilatı kurar"*. Danıştay, söz konusu düzenlemenin aile biriminin parçalanmasını önleyerek kamu personelinin ailevi kaygı ve endişelerden uzak bir şekilde görevini ifa etmesini hedeflendiğini belirtmektedir. Bu hususu da bir kararında şu şekilde ifade etmiştir: *"...Aile, Türk toplumunun temelidir... Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır,..." şeklindeki düzenleme ile; ailenin Türk toplumunun temeli olduğu vurgulanmış, Devletin, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunmasını ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirler almasını ve teşkilatını kurmasını hükme bağlamıştır. Bu maddeyle Anayasa koyucunun aileyi parçalanmaktan kurtarmak, bireylerini bir arada tutmak suretiyle ailenin huzur ve mutluluğunu devam ettirmek ve bu yolla kamu görevlilerinin ailevi kaygılardan uzak bir biçimde kamu hizmetlerini verimli, etkin ve sağlıklı bir biçimde yürütmeleri için gerekli ortamı sağlamak amaçlarını taşıdığı kuşkusuzdur"*. **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/11244, K: 2019/7201, T: 17.12.2019, www.lexpera.com.tr (Erişim: 09.08.2023).

[395] Devlet Memurları Kanunu md. 72/2'ye göre *"Yeniden veya yer değiştirme suretiyle yapılacak atamalarda; aile birimini muhafaza etmek bakımından kurumlar arasında gerekli koordinasyon sağlanarak memur olan diğer eşin de isteği halinde ataması, atamaya tabi tutulan memurun atandığı yere 74 ve 76 ncı maddelerde belirtilen esaslar çerçevesinde yapılır. Yer değiştirme suretiyle atanmaya tabi memurun atandığı yerde eşinin atanacağı teşkilatın bulunmaması ya da teşkilatı olmakla birlikte niteliğine uygun münhal bir görev bulunmaması ve ilgilinin de talebi halinde, bu personele eşinin görev süresi ile sınırlı olmak üzere aşağıdaki şartlarda izin verilebilir."*

[396] **Erdem, Mehmet & Makaracı Başak, Aslı** (2022) Aile Hukuku, 1. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 19; **Öztan, Bilge** (2015) Aile Hukuku, 6. Baskı, Ankara, Turhan, s. 3; **Badur, Emel** (2009) *"Ailenin Korunması Alanındaki Son Gelişmeler"*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 84, s. 70.

[397] **Erdem & Makaracı Başak**, s. 19; **Öztan**, s. 3; **Badur**, s. 70.

aile, eşler ve çocuklarla birlikte kan veya kayın hısımları ile bir ev başkanının otoritesine bağlı olarak aynı çatı altında yaşayan kişilerce oluşturulan birlik şeklinde tanımlanmaktadır[398]. Bu bağlamda bahçıvan, aşçı, hizmetçi de en geniş anlamda aile kavramının içerisinde değerlendirilebilir[399].

Medeni Kanun'un aile kavramına yüklemiş olduğu üç farklı anlam bu şekildedir. Bu noktada akıllara Devlet Memurları Kanunu'nun naklen atamalarda korunmasını istediği aile kavramının kimlerden oluşacağı sorusu gelmektedir. Öğretide **Yavuzdoğan**, yer değiştirmek suretiyle naklen atamalarda Kanun'un korunmasını istediği aile kavramının geniş anlamda aile olduğunu ifade etmektedir[400].

2. İdarenin Naklen Atamalarda Eş Durumunu Gözetme Yükümlülüğü ve Diğer Eşin İzin Hakkı

Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülebilmesinin yalnızca idarenin tasarrufları ile mümkün olabileceğini söylemek doğru bir düşünce değildir. Bunun yanı sıra, idarenin üzerinde tasarrufta bulunduğu ve kamu hizmetinin insan ögesini oluşturan personelinin sosyal ve psikolojik durumunu da dikkate alması gerekir[401]. Nitekim bu husus, kamu hizmetlerinden beklenen faydanın elde edilebilmesinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Örneğin, bir memurun ailevi kaygı ve endişeler taşıması, yürütmüş olduğu kamu hizmetini de etkileyecek ve çalışma motivasyonunu da düşürecektir. Bu noktada idarenin üzerine düşen görev, naklen atama işlemlerinde eş durumuna ve aile birliğinin korunmasına özen göstermesidir. Aynı zamanda idare, kamusal yarar ile bireysel çıkar arasında makul bir

---

[398] **Erdem & Makaracı Başak**, s. 19; **Öztan**, s. 4; **Badur**, s. 70.

[399] **Öztan**, s. 4.

[400] "*Devlet Memurları Kanunu'nun 72. maddesinde sözü edilen 'aile' nin velayet ailesi (geniş anlamda aile) yani anne, baba ve çocuklardan oluşan aile olduğu anlaşılmaktadır. Zira maddede '...yer değiştirme suretiyle atamaya tabi memurun atandığı yerde eşinin atanacağı teşkilatın bulunmaması ve ilgilinin de talebi halinde bu personel eşinin görev süresi ile sınırlı olmak üzere aşağıdaki şartlarda izin verilir ...' hükmü bulunmakta ve sadece eşlerden söz etmektedir. Hal böyle olunca Devlet Memurları Kanunu'nun aralarında bir kan bağı bulunmasa bile, bir ev başkanının otoritesine tabi olarak aynı evde yaşayan kişilerin oluşturduğu birlikten yani 'en geniş aile' den söz etmediği açıktır*". **Yavuzdoğan** (2016) s. 163-164.

[401] "*…kamu hizmetinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması yalnızca idarenin tasarrufları ile mümkün olmayıp, idarenin üzerinde tasarrufta bulunduğu kamu görevlisinin sosyal ve psikolojik durumunu da göz önüne alması gerektiğinden; davacının ailesinin durumu dikkate alınarak Aydın il merkezi veya merkeze yakın ilçelerdeki kadro durumu incelenmeden tesis edilen işlemde hukuka uyarlık, davanın reddi yolundaki Mahkeme kararında isabet bulunmadığı sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır...".* **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2009/5643, K: 2010:4919, T: 15.12.2010, Danıştay Dergisi, S: 127, s. 117.

denge de kurmalıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, nakil işlemlerinde söz konusu dengenin kurulamamasının aile hayatına saygı hakkının özünü zedeleyebileceğini ifade etmektedir[402].

İdarenin naklen atamalarda eş durumunu gözetme yükümlülüğü yukarıda da ifade ettiğimiz üzere hem Anayasa'dan hem de Kanun'dan kaynaklanan bir yükümlülüktür. Ancak bu yükümlülük, idarenin her hal ve şart altında gözetmek zorunda olduğu bir yükümlülük olmayıp ancak bazı şartların gerçekleşmesi halinde söz konusu olabilmektedir. Aşağıda, nakil işlemlerinde hangi koşulların gerçekleşmesi halinde idarenin eş durumunu gözetmekle yükümlü olacağı hususu üzerinde durulacaktır.

a. Yükümlülüğün Doğabilmesi İçin Gerekli Şartlar

Naklen atamalarda eş durumunu gözetme yükümlülüğünün doğabilmesi için gerekli şartları eşlerin farklı kurumda çalışması ve aynı kurumda çalışması hallerine göre iki ayrı şekilde incelememiz mümkündür.

i. Eşlerin Farklı Kurumda Çalışmaları Durumunda

Devlet Memurları Kanunu'nun 72'nci maddesinin 2'nci fıkrasında *"yeniden veya yer değiştirme suretiyle yapılacak atamalarda; aile birimini muhafaza etmek bakımından kurumlar arasında gerekli koordinasyon sağlanarak memur olan diğer eşin de isteği halinde ataması, atamaya tabi tutulan memurun atandığı yere 74 ve 76'ncı maddelerde belirtilen esaslar çerçevesinde yapılır…"* hükmüne yer verilmiştir[403]. Esasen bu maddede, farklı kurumlarda çalışan eşlerin durumu düzenlenmektedir. Söz konusu düzenlemeden yola çıkarak, nakil işlemlerinde eş durumunun gözetilebilmesi için gerekli olan şartları şu şekilde sıralamamız mümkündür:

Yeniden veya yer değiştirmek suretiyle yapılacak naklen atama işleminin olması, kurumlararası gerekli koordinasyonun sağlanması, memur olan diğer eşin isteğinin bulunması ve son olarak atamaya tabi tutulan memurun eşinin de Kanun'un 74 ve 76'nci maddelerinde belirtilen esaslar çerçevesinde atamasının yapılmasıdır. Bu şartları tek tek ele alarak inceleyebiliriz. Bununla birlikte, söz konusu şartlardan ilki bakımından; yukarıda

---

[402] "*Bununla birlikte pozitif yükümlülükler kapsamında, kamu görevlilerinin atanması nakil işlemlerinde gözetilen kamusal yarar ile bireyin aile hayatına saygı hakkından yararlanmasındaki bireysel çıkar arasında makul bir denge kurulmalıdır. Elbette ki her atama ve görevlendirme işleminde olayın kendine özgü koşullarının gözetilmesi gerekir. Ancak devletin söz konusu dengeyi sağlayamaması durumunda aile hayatına saygı hakkının özünün zedeleneceği gözden kaçırılmamalıdır".* **Nurbanu Fikri Başvurusu**, Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2014/2502, Karar Tarihi: 11.10.2018, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 20.08.2023).

[403] Kanun maddesinde "*atamaya tabi tutulan memur*" ifadesiyle talep olmaksızın idarece re'sen atanan memurlar kastedilmektedir.

yeniden veya yer değiştirmek suretiyle atamalar hakkında bilgi verildiği için burada tekrara düşmemek adına ayrıca üzerinde durmayı uygun görmedik.

İkinci şart olarak, yeniden yahut yer değiştirmek suretiyle yapılacak naklen atama işlemlerinde, atamaya tabi tutulan memurun eş durumunun gözetilebilmesi için kurumlararası gerekli koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Aksine bir uygulama ilgili atama işleminin iptali sonucunu doğurur[404]. Ancak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2014 tarihli bir kararında, davacının geçirmiş olduğu soruşturma sonucu hali hazırda görev yaptığı yerde kalmasının kamu hizmetini aksatacağı düşüncesiyle, memur olan diğer eşin kurumuyla gerekli koordinasyon sağlanmaksızın yapılan naklen atama işlemini hukuka uygun bulmuştur[405]. Bu karardan ve Danıştay'ın aynı konuya ilişkin benzer yöndeki kararlarından hareketle idarenin, kamu yararının sağlanması ile aile birliğinin korunması arasında denge kurulmasının zorunlu olduğu durumlarda diğer eşin çalıştığı kurumla gerekli koordinasyon sağlanmaksızın da naklen atama işlemi tesis edebileceğini söylemek mümkündür[406].

Kanun maddesinde geçen kurumlararası koordinasyon zorunluğunun ne şekilde yerine getirileceğine ilişkin Danıştay bir kararında, eşlerin aynı kurumda çalışması durumunda coğrafi bakımdan aynı veya aile bütünlüğünün bozulmasına yol açmayacak kadar yakın bir yere; ayrı kurumda çalışması durumunda ise diğer eşin çalıştığı kurumla gerekli koordinasyon sağlanarak bu eşin de isteği halinde, aynı veya yakın yere atanmak suretiyle gerçekleştirileceğini ifade etmiştir[407].

---

[404] Örneğin bkz. **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1985/1416, K: 1986/77, T: 27.01.1986, Danıştay Dergisi, S: 64-65, s. 189-191.

[405] *"...kamu hizmetinin aksayacağı kanaatine varılan durumlarda, memur olan eşin görev yaptığı kurumla koordinasyon sağlanmadan önce naklen atama yapılabileceğinin kabulü gerekmektedir. Olayda, İzmir İli, Bornova İlçesi'ndeki Şükrü Ergil Sağlık Ocağı'nda tabip olarak görev yapan davacı hakkında düzenlenen inceleme raporunda, davacının hak sahiplerini görmeden ve muayene etmeden reçete düzenlediğinin tespit edildiğinden bahisle dava konusu atama işleminin tesis edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının hakkındaki iddialar ve bu iddialarla ilgili olarak düzenlenen inceleme raporunda tespit edilen hususlar nedeniyle bulunduğu yerde görevini gereği gibi yürütemeyeceği ve kamu hizmetinin aksayacağı kanaatine varıldığından, dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir".* **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2010/869, K: 2014/469, T: 24.02.2014, www.lexpera.com.tr (Erişim: 09.08.2023); Aynı yönde bkz. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2010/306, K: 2006/3202, T: 25.02.2010, Danıştay Dergisi, S: 125, s. 31-33.

[406] **Yavuzdoğan** (2016**)** s. 179.

[407] *"Anayasa'nın ve 657 sayılı yasanın sözü edilen düzenlemelerine göre, aynı kurumda çalışan eşlerden birinin hizmetin başka bir yere naklini gerekli kılması halinde, diğer eşin de coğrafi bakımdan aynı veya aile bütünlüğünün bozulmasına yol açmayacak kadar yakın bir yere; eşlerin ayrı kurumlarda çalışmaları halinde ise diğer eşin çalıştığı kurumla gerekli koordinasyon sağlanmak suretiyle bu eşin de isteği halinde, aynı veya yakın yere naklinin yapılması idare için bir yükümlülüktür"* **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu,** E: 2009/736, K: 2013/1757, T: 06.05.2013, www.lexpera.com.tr (Erişim: 09.08.2023).

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde, yer değişikliğinin farklı kurumda çalışan eşler bakımından gerekli koordinasyon sağlanarak "*her iki kurumun da öncelikli hizmet ihtiyacının bulunduğu yere"* yapılmak suretiyle olacağı belirtilmiştir. Bunun dışında aynı Yönetmelik maddesinde eşi memur statüsünde olmayan kimselerin eş durumu nakillerinin de nasıl yapılacağı konusu düzenlenmiştir. Aşağıda bu hususta bilgi verileceği için burada üzerinde durulmamıştır.

Naklen atamalarda eş durumunu gözetme yükümlülüğünün doğabilmesi için gerekli olan üçüncü bir şart ise diğer eşin talebidir. Kanun'un 72'nci maddesinde diğer eşin yer değiştirmeye tabi tutulan memurun görev yerine atanabilmesi için bu yönde bir talebinin olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu hükmün mefhum-u muhalifinden diğer eşin bu yönde bir talebi yoksa idarece re'sen, atamaya tabi tutulan memurun görev yerine atamasının yapılamayacağı anlaşılmaktadır. Konuya ilişkin Danıştay'ın görüşü de memur olan diğer eşin talebi bulunmadığı sürece idarenin eş durumunu gözetmek gibi bir yükümlülüğünün bulunmadığı yönündedir[408].

Yukarıda saydığımız tüm bu koşullar sağladıktan sonra diğer eşin atamasının da yapılması gerekir. İlgili Kanun maddesinde bu atamanın Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan ve memurların bir kurumdan diğerine nakilleri ile memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesine ilişkin esasları düzenleyen 74 ve 75'inci maddeler çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir.

ii. Eşlerin Aynı Kurumda Çalışmaları Durumu

Devlet Memurları Kanunu'nun 72'nci maddesinde eşlerin farklı kurumda çalışmaları hali düzenlenmiş; aynı kurumda çalışan eşler hakkında nasıl bir yol izleneceği belirtilmemiştir. Öğretide bir görüş, bunun altında yatan nedeni idarenin naklen atamaya tabi tuttuğu memurun aynı kurumda çalışan eşinden de haberdar olduğu ve bu durumu nakil işleminde gözeteceği, dolayısıyla, ayrıca kanun maddesinde düzenleme yapmaya ihtiyaç olmadığı düşüncesine dayandırmaktadır[409]. Danıştay, her ne kadar Kanun maddesinde aynı kurumda çalışan eşlerle ilgili bir düzenlemeye yer verilmese de böyle bir durumun bu kimseler hakkında eş durumunun gözetilemeyeceği şeklinde anlaşılamayacağını ifade etmektedir[410]. Tüm bu açıklamalardan yola çıkarak, yeniden veya yer değiştirmek suretiyle

[408] **Danıştay 5. Daire**, E: 1994/6864, K: 1995/428, T: 25.01.1995, Danıştay Dergisi, S: 91, s. 513.

[409] **Sağlam**, s. 33; **Kaya**, Cemil (1998) *"Devletin Aile Birliğini Koruma Ödevi Çerçevesinde Devlet Memurları Kanunu Madde 72"*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 6, s. 656.

[410] *"Görüldüğü gibi, 657 sayılı Yasanın 72. maddesindeki eş durumu ile ilgili düzenleme eşlerin ayrı*

yapılacak naklen atamalarda idarenin eş durumunu gözetme yükümlüğünün doğabilmesi için farklı kurumda çalışan eşler hakkında aranan şartların aynı kurumda çalışan eşler için de geçerli olacağını söyleyebiliriz.

Aynı kurumda çalışan eşler bakımından yer değişikliğinin nasıl yapılacağı ise Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir. İlgi düzenlemeye göre aynı kurumda çalışan eşler bakımından "*kurumun daha fazla hizmet ihtiyacı duyduğu yere"* yapılmak suretiyle yer değişikliğinin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

b. Yükümlülüğü Ortadan Kaldıran Haller

İdarenin yeniden veya yer değiştirmek suretiyle yapacağı naklen atama işlemlerinde eş durumunu gözetme yükümlüğü mevcut olsa da bu yükümlülük mutlak olmayıp bazı durumlarda ortadan kalkabilmektedir. Aşağıda hangi durumların gerçekleşmesi halinde idarenin eş durumunu gözetme yükümlülüğünün ortadan kalkacağı hususu ele alınmıştır.

i. Memurun Kendi İsteği ile Atanma Talebinde Bulunması

Eş durumunu gözetme yükümlülüğü bakımından idarenin re'sen yapacağı yer değiştirmeler ile memurun isteği doğrultusunda yapacağı yer değiştirmeleri birbirinden ayırmak gerekir[411]. Kural olarak, idarenin memurun isteği doğrultusunda yapacağı naklen atama işlemlerinde eş durumunu gözetme gibi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır[412]. Dolayısıyla eşlerden birinin kendi arzusuna dayalı olarak görev yeri değiştirildikten sonra diğer eşin de aile birliği mazeretiyle aynı görev yerine atanmak talebinde bulunması durumunda idarenin bu talebi yerine getirmek zorunda olmadığını söyleyebiliriz[413]. Nitekim

---

kurumlarda çalışmaları hususuna ilişkin bulunmakta; eşlerin aynı kurumda çalışmaları halinde eş durumunun nasıl gözetileceği hususunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Buna karşılık. Anayasanın amir hükmü gereğince, aynı kurumda çalışan eşlerden birinin yine aynı kurumun başka bir yerdeki birimine naklen atanması halinde de memur olan diğer eşin de isteği var ise aynı yere atanması veya niteliğine uygun münhal bir görev bulunmaması durumunda izin hakkından yararlandırılması yine idare için bir yükümlülüktür. Dolayısıyla Anayasa ile getirilen ilke uyarınca yeniden veya yerdeğiştirme suretiyle yapılacak atamalarda aynı kurumda çalışan eşlerin durumunun da gözetileceği tabi bulunmakta olup bu konuda düzenleme olmamasını aksine yorumlamanın anılan ilke karşısında mümkün bulunmadığı açıktır. Ancak aynı kurumda çalışan eşin eş durumu nedeniyle naklen atanması için herhangi bir isteğinin bulunmadığı durumlarda, idarenin eş durumunu gözetme yükümlülüğünün bulunmadığını da burada vurgulamak gerekir". **Danıştay 5. Daire**, E: 1994/6864, K: 1995/428, T: 25.01.1995, Danıştay Dergisi, S: 91, s. 513.

411 **Yavuzdoğan, Seçkin** (2014) *"Danıştay'ın Naklen Atamalarda Aile Birliği'nin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi İlkesine Yaklaşımı"*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 225, s. 194.

412 **Yavuzdoğan** (2014), s. 194

413 **Çolak, Nusret İlker** (2005) *"Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri"*, Erzincan Binali Yıldırım

aile birliği eşlerden birinin tek taraflı iradesi ile bozulmuştur. Bu durumda idareyi yeniden aile birliğini kurmak ile yükümlü tutmak söz konusu değildir. Ancak mevzuata uygun olmak koşulu ile idarenin talep doğrultusunda karar vermesinde de bir engel yoktur[414]. Ayrıca böyle bir durumda ret gerekçesinin hukuken haklı ve geçerli bir nedene dayanması gerekir. Aksi durumda söz konusu işlem, yargı mercilerince iptal edilecektir[415].

Danıştay eski tarihli bir kararında memurun kendi isteği ile atanma talebinde bulunması durumunda idarenin eş durumunu gözetme yükümlülüğünün bulunmadığını, aksinin kabulünün ise kamu görevlisi olan eşlerin istedikleri yerde çalışmalarına ve diğer kamu görevlilerine göre ayrıcalıklı bir duruma gelmelerine yol açacağını, bu durumun ise kamu hizmetleri açısından sakıncalar doğuracağını belirtmiştir[416].

ii. Yeterli Ulaşım İmkanlarının Mevcut Olması

Memurun naklen atanacağı yer ile eşinin görev yeri arasında yeterli ulaşım imkanlarının mevcut olması, idarenin eş durumunu gözetme yükümlülüğünü ortadan kaldırabilmektedir. Ancak bunun somut olay bazında ayrı ayrı ve objektif olarak değerlendirilmesi gerekir[417]. Zira iki yer arasında ulaşım vasıtaları yaygın olmayabilir, memurun sağlık durumu bu mesafede yapılacak bir yolculuğu kaldırmayabilir yahut memurun maddi durumu bu yolculuğu karşılayamayabilir[418]. İşte tüm bu kıstasların idare

Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 9, S: 1-2, s. 158.

414 **Çolak**, s. 158.

415 "*Olayda, ebe-hemşire olan eşinin istek üzerine ... Devlet Hastanesine atandığı anlaşılmış ise de, ilkokul öğretmeni olan davacının eş durumunu öne sürerek yaptığı yer değiştirme başvurusunun hukuken haklı ve geçerli nedenlere dayanılmadan reddedildiği anlaşıldığından, bu gerekçeye dayalı olarak söz konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabetsizlik görülmemiştir".*, **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1991/3950, K: 1995/956, T: 13.03.1995, Danıştay Dergisi, S: 90, s. 564-567.

416 "*Buna göre idarece re 'sen yapılan yer değiştirme ve atamalarda eş durumunun göz önüne alınması gerekli iken, kişilerin isteği üzerine yapılan yer değiştirme ve atamalarda durumun farklı bir boyut kazandığına işaret etmek gereklidir. Aile birliğinin aile bireylerinden birinin iradesi dahilinde bozulması halinde, ilgililerin durumlarını belgelendirerek yer değiştirme isteğinde bulunmaları ve idarenin de konuya ilişkin mevzuat hükümleri çerçevesinde bu yöndeki talebi değerlendirilmesi mümkündür. Böyle bir durumda yargı kararıyla idareyi aile iradesi dahilinde bozulması halinde, ilgililerin durumlarını belgelendirerek yer değiştirme isteğinde bulunmaları ve idarenin de konuya ilişkin mevzuat hükümleri çerçevesinde bu yöndeki talebi değerlendirilmesi mümkündür. Böyle bir durumda yargı kararıyla idareyi aile birliğini yeniden tesis etmekle yükümlü kılmak mümkün olmadığı gibi aksine yorum aile birliğinin korunması ilkesinin kişilerin subjektif karar ve tutumlarına bağlı olarak uygulanması sonucunu doğurur daha açık bir deyimle, boş kadro imkanlarını değerlendirerek istediği yere tayin yaptıran bir kamu görevlisinin eşinin de aynı yere naklini zorunlu görmek kamu görevlisi olan eşlerin istedikleri yerde çalışmalarına ve diğer kamu görevlilerine göre ayrıcalıklı bir duruma gelmelerine yol açar ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından büyük sakıncalar yaratır ki, bu da hukuken kabul edilemez…"* . **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1991/3950, K: 1995/956, T: 13.03.1995, Danıştay Dergisi, S: 90, s. 567.

417 **Kaya (**1998), s. 655.

418 **Kaya** (1998), s. 655.

tarafından göz önünde tutulması gerekir[419]. Aksi takdirde kamu hizmetlerinde aksamaların meydana gelmesi kaçınılmaz bir hal alacaktır.

Danıştay eski tarihli bir kararında, davacının yeni atandığı ilçe ile eski görev yaptığı il merkezi arasında her gün düzenli otobüs seferlerinin bulunduğunu, bahse konu ilçede görev yapan çok sayıda memurun il merkezinde ikamet ettiğini, dolayısıyla bu durumun ailenin bir arada yaşamasına engel teşkil etmeyeceğini belirtmiş ve konuya ilişkin aksi yöndeki ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur[420]. Nispeten yakın tarihli bir kararında ise aile birliğinin korunması amacıyla eşi ile aynı il sınırları içerinde kalan fakat farklı bir görev yerine atanan memurun, söz konusu işlemin iptali istemiyle açmış olduğu davada, ilk derece mahkemesince davacının görev yeri ile eşinin görev yerinin farklı olduğu ve tek vasıta ile ulaşım imkanın mevcut olmadığı gerekçesine dayanılarak ilk derece mahkemesince verilen iptal kararını onamıştır[421].

Yukarıdaki kararlardan da anlaşılacağı üzere, idarenin eş durumunu gözetme yükümlülüğünün doğabilmesi için yeterli ulaşım imkanlarının mevcut olup olmadığının her somut olayda ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekir.

iii. Diğer Eşin İcra Ettiği Meslek

Yeniden veya yer değiştirmek suretiyle yapılacak naklen atama işlemlerinde üzerinde çokça tartışmanın yapıldığı hususlardan bir tanesi de diğer eşin icra ettiği meslek konusudur. Kanun maddesinde *"memur olan diğer eş"* ifadesi geçmekte olup, hükmün mefhum-u muhalifinden eşi memur statüsünde olmayan (diğer kamu görevlisi, serbest meslek çalışanı, özel sektörde maaşlı çalışan, işçi yahut sözleşmeli personel olan) kimselerin söz konusu madde hükmünden yararlanamayacağı sonucu çıkmaktadır. Yer değiştirme

---

[419] Danıştay eski tarihli bir kararında konuya ilişkin şu değerlendirmelerde bulunmuştur: *"...Öte yandan her ne kadar mahkeme kararında, Anayasa'nın 41.maddesi ve 657 sayılı Kanun'un72/2.maddesi uyarınca davacının nakli sırasında eş durumunun da dikkate alınması gerektiği, ancak Konya ili içinde yeterince ulaşım olanaklarının bulunması nedeniyle bu durumun dikkate alınmamasının işlemi sakatlamayacağı gerekçesine yer verilmiş ise de, davacının yeni atandığı yere her gün gidip gelebileceği ve böylece aile birliğinin bozulmayacağı esasına dayanan böyle bir gerekçenin kabul edilebilmesi için davacının her gün gidip geleceği mesafenin ve ulaşım durumunun görevini aksatıp aksatmayacağının, ayrıca bu şekilde sürekli gidip gelmeye davacının mali imkânlarının, sağlık durumunun ve bunlar gibi göreve etkili diğer hususların elverişli olup olmadığının araştırılıp değerlendirilmesi gerektiği açıktır..."* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1992/4178, K: 1995/3369, T: 01.11.1995, Danıştay Dergisi, S: 92, s. 254.

[420] *"Olayda davacının atandığı Alpu ilçesinin Eskişehir iline yakınlığı, Alpu -Eskişehir arasında düzenli otobüs seferleri yapıldığı ve Alpu ilçesinde görev yapan pek çok öğretmenin Eskişehir'de ikamet ettiği gözetildiğinde, dava konusu işlemin aile bütünlüğünü bozacak nitelikte bulunmadığı sonucuna varıldığından, idare mahkemesi kararının aksi yöndeki gerekçesinde hukuki isabet görülmemiştir***. Danıştay 5. Dairesi**, E: 1992/1075, K: 1995/1345, T: 06.04.1995, Aktaran: **Kaya** (1998) s. 658.

[421] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2014/8003, K: 2017/548, T: 01.02.2017, www.lexpera.com.tr (Erişim: 12.08.2023)

işlemlerine ilişkin eski tarihli Danıştay kararlarını incelediğimizde ise aksi yönde kararlar olmakla birlikte, ağırlıklı görüşün eşi memur olmayan kimseler hakkında eş durumunun gözetilemeyeceği yönündedir[422]. Bu durum, tartışmaları beraberinde getirmiştir. Öğretide bir görüş, eş durumunun gözetilmesini eşlerin kamuda çalışıp çalışmamalarına göre ikiye ayırmanın eşitlik ilkesine aykırı olacağını savunurken[423], diğer bir görüş ise eşi memur

---

[422] *"Kamu görevlisinin eşinin memur olmaması halinde ise durumun farklı boyut kazanacağına işaret etmek gerekir. Bir kamu görevlisinin, kamu hizmetinin gerekli kırılmasına karşın, eşinin memur olmadığı öne sürülerek, isteği olmadıkça, başka bir yere nakledilemeyeceği gibi bir anlayış; idarenin bütün işlem ve eylemlerinin ortak hedefi olan kamu yararını sağlamak amacının gerçekleştirilmesinin kişilerin subjektif karar ve tutumlarına bağlı kılmak sonucunu doğurur ki; bu hukuken benimsemez.*

...Eşi aynı veya başka bir kamu kurumunda çalışmakta olan bir kamu görevlisinin, kamu hizmetinin gerektirmesi hâlinde eşinin de doğrudan veya kurumlar arasında gerekli koordinasyon sağlanmak suretiyle naklinin yapılabilmesine karşılık, eşi memur olmayan bir kamu görevlisinin naklinin eşin istek ve iradesine bağlı tutulması yolundaki bir anlayış, ikinci durumda olanları öncekilere göre ayrıcalıklı bir duruma sokmasının yanı sıra kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından da büyük sakıncalar yaratır ki 657 sayılı yasanın 72 maddesinin amacıyla bağdaşmayan böyle bir yol kabul edilemez.

Uyuşmazlıkta, davacının... A.Ş. firmasında mühendis olarak çalışan eşinin devlet memuru olmaması nedeniyle, idarenin, davacının iş durumunu gözetmek suretiyle atama yapma zorunluluğu bulunduğundan söz edilemeyeceğinden, davacının eş durumu dikkate alınarak atamasının yapılması yolundaki başvurusunun reddine ilişkin dava konusu işlem de hukuka aykırılık bulunmamaktadır…" **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2009/736, K: 2013/1757, T: 06.05.2013, www.lexpera.com.tr (Erişim: 15.08.2023). Aynı yönde bkz. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2008/1330, K: 2013/320, T: 04.02.2013, www.lexpera.com.tr (Erişim: 15.08.2023); **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1992/700, K:1995/1461, T: 18.04.1995, Danıştay Dergisi, S: 91, s. 421; Aksi yönde bkz**. Danıştay 5. Dairesi**, E: 1987/680, K: 1987/739, T: 07.05.1987, Aktaran: **Yavuzdoğan (2014)**, s. 204-205.

[423] *"Eş durumu nedeniyle başka bir yere tayin isteme yönünden kamu görevlilerinin eşleri kamuda çalışanlar ve eşleri özel sektörde çalışanlar olarak iki farlı kategoriye ayrılmasının hizmet gerekleri açısından hiçbir haklı gerekçesi olmayacağı için, burada davaya konu işlem çok açık biçimde eşitlik ilkesine aykırıdır".* **Ulusoy** (2020), s. 111; **Ulusoy, Ali Dursun** (2013) *"Kamu Görevlilerinin Eş Durumu Nedeniyle Tayinlerinde Ayrımcılık Hakkında Bir Karşı Oy"*, Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, C: 8, Özel Sayı, s. 3267; "*Anayasada belirtilen aile birliğinin muhafazası için eşler arasındaki atama veya yer değiştirmelerde eşlerden her ikisinin de memur olma şartının aranması uygulamada birçok mağduriyetlerin yaşanmasına da sebep olmaktadır. Atamaya tabi tutulan eşinin yanına ilk defa veya yeniden atamalarda; 657 sayılı Kanun'un 72'nci maddesinin ikinci fıkrasında geçen "memur olan diğer eşin de isteği halinde ataması" ibaresindeki "memur" ibaresinin madde metninden çıkarılması halinde yaşanan mağduriyetleri gidereceği düşünülmektedir. Konuya ilişkin değişiklik kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet gereklerine ve istihdam planlarını olumsuz etkilemeyecek şekilde düzenlenmelidir*. **Dinç, Âdem** (2011) Açıklamalı ve Yargı Kararları ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1. Baskı, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği, s. 219; **Eraslan**, s. 417-418; *"Danıştay, yukarıda belirtilen karalarında da görüleceği üzere, vermiş olduğu kararların çoğunda Anayasanın 41. maddesinden ve 657 sayılı Kanun'un 72. maddesinden bahsederek naklen atamalarda aile birliğinin idarelerce göz önünde bulundurulmasının zorunluluğundan bahsetmiş ancak idarenin bu zorunluluğu sadece eşi memur olan memurların atanmaları sırasında göz önünde bulundurması gerektiğini ifade etmiştir. Ancak Anayasanın 90. maddesinin yürürlüğe girmesinden sonra milletlerarası sözleşmeler bir iç hukuk normu niteliğini almış ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin "Özel Hayatın ve Aile Hayatının Korunması" başlıklı 8. maddesinde de; herkesin özel ve aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkında sahip olduğu, bu hakkın kullanılmasına bir kamu otoritesinin müdahalesinin, ancak ulusal güvenlik, kamu emniyeti, ülkenin ekonomik refahı dirlik ve düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi sağlığın ve ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için demokratik bir toplumda zorunlu olan ölçüde ve yasayla öngörülmüş olmak koşuluyla söz konusu olabileceği düzenlemiştir. Anayasamızın 41. maddesindeki, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. maddesindeki ve 657 sayılı Kanun'un 72. maddesindeki hükümleri birada düşündüğümüzde bu maddelerle aileyi parçalanmaktan kurtarmak, bireylerini bir arada tutmak suretiyle ailenin huzur ve mutluluğunu devam ettirmek ve bu yolla kamu görevlilerinin ailevi kaygılardan uzak bir biçimde kamu hizmetlerini verimli, etkin ve sağlıklı bir biçimde yürütmeleri için gerekli ortamı sağlamayı*

olmayan kimseler hakkında eş durumu özrünün dikkate alınmasının kamu hizmetinin yürütülmesi açısından büyük sakıncalar doğuracağını savunmaktadır[424].

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde, 30.06.2014 tarih ve 2014/6578 sayılı Yönetmelik'le değişikliğe gidilerek, eşi memur olmayan kimseler hakkında da belirli koşulların varlığı halinde eş durumunun gözetilebilmesine imkan tanınmıştır. Söz konusu düzenlemeye göre memurun ataması; eşinin kamu personeli olması ve kurum içi yer değiştirme suretiyle atanma imkânının olmaması yahut kendi bağlı bulunduğu mevzuat uyarınca zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan bir görevde bulunması halinde bu kapsamdaki eşin bulunduğu yere; kamu personeli olmayıp talep edilen yerde başvuru tarihi itibarıyla son iki yıl içinde 360 gün sosyal güvenlik primi ödemek suretiyle kendi adına veya bir hizmet akdi ile işverene bağlı olarak çalışmış ve halen çalışıyor olması halinde bu durumda olan eşin bulunduğu yere; milletvekili, belediye başkanı, muhtar veya noter olması halinde ise eşinin bulunduğu yere yapılabilecektir. Görüleceği üzere Yönetmelik, 657 sayılı Kanun'un 72'nci maddesinin uygulamasını sadece memur olan eş ile sınırlandırmamış bunun kapsamını genişletmiştir.

Konuyu nihayete erdirmeden önce aile birliğinin korunması mazeretine ilişkin bölge idare mahkemelerince verilmiş olan kararlara değinmek de faydalı olacaktır. Nitekim bölge idare mahkemelerinin 20 Temmuz 2016 tarihinde faaliyete başlamasıyla birlikte naklen atama işlemlerine ilişkin uyuşmazlıkların büyük çoğunluğu istinaf kanun yolu aşamasında kesinleşmektedir[425]. Dolayısıyla bölge idare mahkemelerinin konuya ilişkin yaklaşımı da önem taşımaktadır.

---

amaçladığı görülmektedir. Normlar hiyerarşisinde Anayasa en üstte yer almakta, yasaların Anayasaya, tüzükler ve yönetmeliklerin ise yasalara ve Anayasaya aykırı olamayacağı hususuna hem Anayasada değinilmiş hem de yargısal içtihatlarla ortaya konulmuştur. Bu açıklamalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde; idarelerin, memurların naklen atanmalarında aile birliğini sağlama zorunluluğunu sadece eşi memur olan memurlar için gözetirken, bu sorumluluğu eşi memur olmayanlar için gözetmemesi halinin Anayasanın 10/1 maddesinde yer alan; "Herkes, dil, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayrım gözetmeksizin kanun önünde eşittir" kuralına aykırı düşecektir. **Akçer, Güney** (2011) *"Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi"* (Yüksek Lisans), Tokat GaziOsman Paşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 83-84.

[424] **Yavuzdoğan** konuyu ikili bir ayrım yaparak ele almaktadır. **Yavuzdoğan**'a göre eşi işçi statüsünde olan kimseler için eş durumunun dikkate alınması yerinde bir uygulamadır. Ancak aynı durumun eşi serbest meslekte çalışanlar için de geçerli olacağını söylemek makul değildir. **Yavuzdoğan** (2014), s. 206; **Pınar**, s.807.

[425] İYUK md. 46/1-e'ye göre atama işlemleri bakımından sadece müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleriyle ilgili açılan iptal davaları hakkında bölge idare mahkemelerince verilen nihai kararlar karşı temyiz kanun yoluna başvurulabilir.

Aile birliği mazeretine ilişkin olarak, Danıştay'ın aksine, bölge idare mahkemeleri kararlarında belirli bir istikrarın sağlandığı söylenemez[426]. Bazı bölge idare mahkemeleri, nakil işlemlerinde kamu yararı ve hizmet gerekleri ile boş kadro durumunun göz önünde bulundurulması gerektiğini, salt eş durumu nedeniyle atama yapılmasının doğru olmadığını belirtirken[427], bazı bölge idare mahkemeleri ise naklen atamalarda kadro imkanlarının dikkate alınmasının temel ilke olduğunu, ancak Anayasa'nın 41'inci maddesinde düzenlenen aile birliğinin korunması ilkesinin kamu yararı ve hizmet gereklerine daha uygun düşeceğini belirtmektedir[428].

c. Diğer Eşin İzin Hakkı

Yukarıda, idarenin yeniden yahut yer değiştirmek suretiyle nakil işlemlerinde eş durumunu gözetmekle yükümlü olduğunu, memur olan diğer eşin de isteği halinde atamasının, atamaya tabi tutulan memurun görev yerine yapılabileceğini ifade ettik. Peki diğer eşin, atamaya tabi tutulan memurun atanmış olduğu hizmet bölgesinde, görev yaptığı kurumun teşkilatının bulunmaması, yahut teşkilatı olmakla birlikte niteliğine uygun bir görevin bulunmaması durumunda ne olacaktır? Böyle bir durumda diğer eşin izin hakkının doğacağından bahsetmemiz gerekir

657 sayılı Kanun'un 72'nci maddesinin 2'nci fıkrasında *"...Yer değiştirme suretiyle atanmaya tabi memurun atandığı yerde eşinin atanacağı teşkilatın bulunmaması ya da teşkilatı olmakla birlikte niteliğine uygun münhal bir görev bulunmaması ve ilgilinin de talebi halinde, bu personele eşinin görev süresi ile sınırlı olmak üzere aşağıdaki şartlarda izin verilebilir"* hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu Kanun maddesiyle eşinin atandığı yerde çalıştığı kurumun teşkilatı bulunmayan ya da bulunmakla birlikte niteliğine uygun bir görev olmayan diğer eş, belirli koşullar altında aylıklı ya da aylıksız izin hakkına sahip olacaktır. Ancak izin süresi eşinin görev süresiyle sınırlı tutulmuştur. Bu durumda olan eşlerin hangi hallerde aylıklı hangi hallerde aylıksız izinli sayılacağı ise aynı maddenin

---

[426] **Eraslan**, s. 418.

[427] **İzmir Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2017/1363, K: 2017/1377, T: 27.12.2017; Aynı yönde bkz. **İzmir Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2016/166, K: 2016/173, T: 25.10.2016; **Samsun Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2019/688, K: 2020/238, T: 18.06.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 11.09.2023)

[428] **İstanbul Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2017/715, K: 2017/787, T: 07.12.2017; Aynı yönde bkz. **Ankara Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2019/4471, K: 2020/1190, T: 01.06.2020; **Konya Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2017/3792, K: 2018/2018/311, T: 20.02.2018; **İstanbul Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2017/401, K: 2017/638, T: 02.11.2017; **Adana Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2020/120, K: 2020/585, T: 29.12.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 11:09.2023).

devamında düzenlenmiştir. Buna göre diğer eş, atamaya tabi tutulan eşinin olağanüstü hal bölgesine dahil illerle bu illere mücavir olarak belirlenen illere yahut kalkınmada 1'inci ve 2'nci derecede öncelikli yörelere atanması halinde aylıklı; bunların dışında kalan yerlere atanması halinde ise aylıksız izin hakkına sahip olacaktır[429].

Diğer eşin izin hakkı, atamaya tabi tutulan eşin görev süresi ile sınırlı olup bu süre hiçbir şekilde dört yılı geçemez. (DMK md. 72/4). Ayrıca bu durumda olan kimselerin kademe ilerlemesi; emeklilik ve diğer bütün hakları ve yükümlülükleri devam etmekte olup aralarında ücretsiz izinli olanların bu sürelerinin emeklilikten sayılabilmesi için kesenek ve kurum karşılıklarının her ay kendileri tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'na yatırılması gerekmektedir. (DMK md. 72/4)

B. Sağlık Durumu

Anayasa'nın 5'inci maddesinde bireyin maddi ve manevi varlığını geliştirebilmesi için uygun koşulları sağlamak devletin temel amaç ve görevlerinden bir tanesi olarak sayılmıştır. Benzer şekilde 56'ncı maddede de herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Sağlık hizmetlerinin yaşama hakkı ile doğrudan bağlantılı olması, bireylerin ihtiyaç duyduğu her vakit bu hizmetlere erişebilmesini ve bu hizmetlerden faydalanabilmesini gerekli kılar. Bu aynı zamanda devlet için bir görev, kişiler için ise bir hak teşkil etmektedir[430]. Bu bağlamda gerek genel nitelik taşıyan Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te gerekse kurumlarca çıkarılan özel yönetmeliklerde sağlık durumu bir özür hali olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla idarelerin tesis edeceği nakil işlemlerinde de bu hususu göz önünde bulundurması gerekir.

---

[429] Devlet Memurları Kanunu madde 72/3'e göre *"Bu suretle izin verilenlere, aylık ve diğer ödemelerine karşılık olarak, aylık (taban ve kıdem aylığı dahil), ek gösterge, zam ve tazminatlarının kanuni kesintiler düşüldükten sonraki net miktarının, eşleri; a) Olağanüstü Hal Bölgesine dahil illerle bu illere mücavir olarak belirlenen illerde görevli olanlara %60'ıb) Kalkınmada 1 inci derecede öncelikli yörelerde görevli olanlara %50'si, c) Kalkınmada 2'nci derecede öncelikli yörelerde görevli olanlara % 25'i, Kurumlarınca kadro tasarrufundan ödenir.*

Eşleri diğer yörelerde görevli olanlar ise ücretsiz izinli sayılır".

[430] *"Kişilerin maddi ve manevi varlıklarını geliştirebilmelerinin, mutlu ve huzurlu olabilmelerinin başlıca şartı, ihtiyaç duydukları anda sağlık hizmetlerine ulaşıp hizmetlerden faydalanabilmeleridir. Devlet için bir görev ve kişiler için de bir hak olan bu amacın gerçekleştirilmesine, bu haktan yararlanmayı zorlaştırıcı ya da zayıflatıcı düzenlemeler Anayasa'ya aykırı düşer. Sağlık hizmetleri doğrudan yaşam hakkı ile ilgili olması nedeniyle diğer kamu hizmetlerinden de farklıdır. Sağlık hizmetinin temel hedefi olan insan sağlığı, mahiyeti itibariyle ertelenemez ve ikame edilemez bir özelliğe sahiptir insanın en temel hakkı olan sağlıklı yaşam hakkı ile bu yaşamın sürdürülmesindeki yeri tartışmasız olan sağlık hizmetlerine erişim de bu çerçevede değerlendirilmelidir".* **Anayasa Mahkemesi**, E: 2013/89, K: 2014/186, T: 03.07.2014, www.lexpera.com.tr (Erişim: 18:08.2023)

Ülkemiz, üzerinde bulunduğu kara parçasının konumu itibariyle çok farklı iklim ve coğrafi koşulların etkisi altındadır. Bunun yanı sıra her ilde sağlık imkanlarının gelişmişlik düzeyi de aynı değildir. Tüm bu hususlar, nakil işlemlerinde sağlık durumunun ne kadar önemli olduğunu ve dikkate alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Nitekim, memurun mevcut sağlık durumu naklen atandığı yere gitmek için elverişli olmayabilir. Örneğin astım hastası bir memurun, nemli iklim koşullarının yaşandığı bir yere atanması o kimsenin sağlığı açısından tehlike arz edecektir. Bunun dışında, memurun atandığı yerdeki hastane imkanları ve tedavi koşulları da yeterli olmayabilir. Dolayısıyla idarenin bu saydığımız ihtimallerin tamamını göz önünde bulundurarak takdir yetkisini kullanması gerekir. Aksi takdirde hizmet kusurunun doğması kaçınılmaz olacaktır[431].

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde, atamalarda memurun kendisi dışında eşinin, birinci derece kan hısımlarının ve yargı kararı ile vasi tayin edildiği kardeşinin hastalığının da sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi halinde dikkate alınacağı belirtilmiştir[432]. Sağlık mazeretine bağlı atamalarda memurun, aynı hizmet bölgesi içinde başka bir hizmet alanına, bu şekilde mazeretinin karşılanamaması durumunda mazeretini karşılayabileceği ve kurumun ihtiyaç duyduğu başka bir hizmet alanına ataması yapılabilir. (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md. 13/2)

---

[431] "*Davacının kalp ameliyatı sonrasındaki kontrollerinin İstanbul … Göğüs, Kalp ve Damar Cerrahisi Eğitim ve Araştırma Hastanesinde yapıldığı idarenin bilgisi dahilindedir. Ayrıca, davacının nakil işleminin iptali istemiyle açtığı davada, kalp hastası olduğunu Ağrı İlinin rakımının yüksek oluşu nedeniyle sağlığının olumsuz etkileneceğini ve Ağrı İli'nde tedavi olanaklarının sınırlı olması nedeniyle İstanbul'da görev yapmasının uygun olacağını dava dilekçesinde belirttiği anlaşılmaktadır. Davacının, sağlık sorunlarının yarattığı olumsuz koşulların naklen atama işleminin tesisinde göz önüne alınması, görev yaptığı yerden bir başka yere atanması zorunlu ise, sağlık durumuna en uygun bir yere atanması gerekirken, sağlık hizmetlerinin yetersiz olduğu bir yere atamasının yapılmasında idarenin hizmet kusurunun bulunduğu sonucuna varılmıştır. Nitekim, söz konusu naklen atama işlemine karşı açmış olduğu davada, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun sözü edilen kararıyla davacının sağlık özrü dikkate alınmadan Ağrı İl Çevre ve Orman Müdürlüğü emrine naklen ataması yolunda tesis edilen işlemin hukuka uygun olmadığı saptanmıştır. Bu durumda, davacının Ağrı İli'ne atanmış olması nedeniyle, naklen atama işlemi sonrasında meydana gelen sağ bacağının diz üstünden kesilmesi nedeniyle uğradığı maddi zararın belirlenerek ve yaşadığı üzüntü ve sıkıntıdan dolayı uğradığı manevi zararın Mahkemece takdir edilerek, tazminine karar verilmesi gerekirken, davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık görülmemiştir".* **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, T: 22.04.2014, E: 2011/1165, K: 2014/1786, www.lexpera.com.tr (Erişim: 18:08.2023)

[432] Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md.13/2*'ye göre "Memurun sağlık mazeretine dayanarak yer değiştirme talebinde bulunabilmesi için; kendisi, eşi, annesi, babası, bakmakla yükümlü olduğu çocukları ve yargı kararı ile vasi tayin edildiği kardeşinin hastalığının görev yaptığı yerde tedavisinin mümkün olmadığı veya mevcut görev yerinin söz konusu kişilerin sağlık durumunu tehlikeye düşüreceğini eğitim ve araştırma hastanesi veya üniversite hastanesinden alınacak sağlık kurulu raporu ile belgelendirmesi gerekir".* Söz konusu madde yer alan eğitim ve araştırma hastanesi veya üniversite hastanesi ibresi Danıştay ikinci dairesinin 28/3/2018 tarihli ve Esas No :2016/10054; Karar No:2018/2062 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Danıştay, yer değiştirmek suretiyle yapılan naklen atama işlemlerini, memurun gerek kendisinin gerekse birinci derece kan hısımlarının ve vasi tayin edildiği kardeşinin sağlık durumu gözetilmeksizin yapılması halinde iptal etmektedir[433]. Anayasa Mahkemesi ise nakil işlemlerini özel hayata ve aile hayatına saygı hakkı kapsamında değerlendirmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre sağlık hakkı gözetilmeksizin yapılan nakil işlemlerinde söz konusu hakkın ihlal edildiğinden bahsedebilmemiz için müdahalenin bireyin sağlık hizmetlerine erişimini doğrudan engellemesi gerekir. Bir başka ifade ile tedavi başladığı anda veya tedavi süreci içinde kamu gücü tarafından bu hakkın kullanımının zorlaştırılması, engellenmesi veya yasaklanması gerekir[434].

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, kişinin mesleki hayatına getirilen kısıtlamaları Sözleşme'nin 8'inci maddesinde yer alan Özel ve Aile Hayatına Saygı Hakkı çerçevesinde değerlendirmektedir. Mahkeme'ye göre meslek hayatı, özel hayat kavramı ile iç içe olup ondan ayrı düşünülemez[435]. Dolayısıyla naklen atama işlemi gibi kamu personelinin

---

[433] *"Uyuşmazlıkta; Ankara'da iki yıllık hizmet süresini tamamlayan davacının, anılan Yönetmelik hükümleri kapsamında görev yerinin değiştirilmesi mümkün ise de; kalp rahatsızlığının bulunması sebebiyle bu sağlık özrünün yapılacak atama sırasında dikkate alınması ve tedavisinin yapılabileceği kardiyoloji ünitesini bünyesinde bulunduran sağlık kurumunun olduğu bir yere atanması gerekmektedir. Bu durumda; kalp rahatsızlığı bulunan davacının sağlık özrü dikkate alınmadan, tedavisinin yapılabileceği bir kardiyoloji merkezi bulunmayan A2 İlçesindeki Ceza ve İnfaz Kurumuna ikinci müdür olarak atanmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır".* **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2013/4833, K: 2015/641, T: 04.03.2015, www.lexpera.com.tr (Erişim: 22.08.2023); Aynı yönde bkz. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2021/1397, K: 2021/ 2115, T: 01.11.2021, www.lexpera.com.tr (Erişim: 22.08.2023); **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2020/1287, K: 2020/1950, T: 22.10.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 22:08.2023); Danıştay bir kararında, memurun kayınpederinin sağlık durumu gözetilmeksizin yapılan naklen atama işleminin iptaline hükmeden ilk derece mahkemesi kararını onamıştır. **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/7502, K: 2020/839, T: 12.02.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 22.08.2023).

[434] "*Başvuru konusu olayda, başvurucu, eşiyle birlikte tüp bebek tedavisi gördüğünü ve bulunduğu yerden başka bir yere atamasının yapılması nedeniyle çocuk sahibi olma hakkına müdahalede bulunulduğunu ileri sürmüş ise de, başvuru formu, AYİM kararı ve konuya ilişkin mevzuat değerlendirildiğinde; kamu gücü tarafından tesis edilen atama işleminin, başvurucunun yardımcı tedavilerden yararlanmak suretiyle çocuk sahibi olma hakkına izin vermeyen, bu hakkı engelleyen veya yasaklayan bir işlem niteliğinde olduğu söylenemez. Bu hakka bir müdahaleden söz edilebilmesi için başvurucunun yardımcı tedavi yöntemini kullanması için girişimde bulunduğu anda veya tedavi süreci içinde kamu gücü tarafından bu hakkın kullanımının zorlaştırılması, engellenmesi veya yasaklanması gerekmektedir. Ancak başvurucunun sözü edilen garnizona atanması, eşiyle birlikte çocuk sahibi olmak için yardımcı tedavi yöntemlerinden yararlanmasına herhangi bir engel oluşturmamaktadır. Başvurucu tedaviye devam etmesinin engellendiğine ilişkin somut bir işlemin varlığından da söz etmemiştir. Diğer taraftan AYİM kararında, başvurucunun anılan tedavi nedeniyle daha önce birkaç kez atamasının ertelendiği ifade edilmiş olup, başvuru formunda bu durumun aksine bir açıklamada da bulunulmamıştır. Bu durumda, başvurucunun yardımcı tedavilerden yararlanmak suretiyle çocuk sahibi olma hakkına kamu gücünün işlem, eylem veya ihmali neticesinde doğrudan bir müdahalede bulunulmadığı sonucuna ulaşılmıştır".* **Salih Karakoç Başvurusu**, Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2013/2954, Karar Tarihi: 19.12.2013, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 20.08.2023).

[435] "*Mahkeme'nin içtihadına göre "mesleki hayat" çerçevesinde yürütülen faaliyetleri "özel hayat" kavramı dışında tutmak için hiçbir ilkesel neden bulunmamaktadır. Mesleki hayata getirilen sınırlamalar, bireyin kendisine yakın bulduğu kişilerle ilişkilerini geliştirmesinin sosyal kimliğini şekillendirmesi üzerinde etkilerini gösterdiğinde 8. madde kapsamına girebilmektedir. Özellikle özel hayatla ilgili unsurlar katı manada belirli bir meslek için niteleyici bir kriter olarak görüldüğünde meslek hayatı genellikle özel hayat*

doğrudan mesleki hayatına yapılacak bir müdahalenin de yasayla öngörülmüş olması yahut "*ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması"* için lüzumlu olması gerekir (AİHS md.8/2).

Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere sağlık durumu Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te mazeret hali olarak düzenlenmiştir. Ancak söz konusu Yönetmelik kurum içi naklen atama işlemlerini düzenlemekte olup, kurumlararası nakil işlemlerinde bu durumunun gözetilip gözetilemeyeceği hususu açık değildir[436]. Aynı belirsizliğin eş durumu ve aşağıda inceleyeceğimiz diğer mazeret halleri için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Bu hususta ne 657 sayılı Kanunu'nda ne de ilgili Yönetmelik'te bir düzenleme mevcuttur. Danıştay kurumlararası naklen atamalara ilişkin 2014 yılı öncesi vermiş olduğu kararlarında eş ve sağlık mazereti gibi özel hallerin bu hususta yasal bir düzenleme mevcut olmadığından bahisle dikkate alınmaması gerektiğine hükmederken[437], 2014 yılı sonrası kararlarında bu görüşünden vazgeçmiştir[438].

C. Engellilik Durumu

Sosyal devlet ilkesinin hayata geçirebilmesi adına, devletin kimi zaman mutlak eşitlik anlayışından sıyrılıp birtakım dezavantajlı gruplara pozitif anlamda ayrıcalık tanıması, o kimselere imkan ve fırsat eşitliği sağlaması gerekmektedir[439]. Ülkemizde, bu bağlamda söz konusu gruplardan bir tanesini oluşturan engellilere yönelik birçok hukuki

---

ile iç içedir. Kısacası meslek hayatı, kamusal bağlamda da birey ve "özel hayatı" ilgilendiren başka kişiler arasındaki etkileşim alanının bir parçasıdır". **Sodan / Türkiye**, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Başvuru No: 18650/05, Karar Tarihi: 02.02.2016, https://www.echr.coe.int (Erişim: 20.08.2023).

[436] **Eraslan**, s. 414-415.

[437] *"Kurumlararası nakil işlemi ancak ilgilinin çalıştığı kurum ile atanmayı istediği kurumun muvafakatı ile mümkün olup; kamu görevlilerinin eş, sağlık veya öğrenim durumları gözetilerek başka kurumlara naklen atanmaları konusunda idareyi muvafakat vermeye zorunu kılan bir mevzuat hükmü mevcut değildir. Hemşire olarak görev yapan davacının hizmetine ihtiyaç bulunduğu gerekçesiyle, kadro ve ihtiyaç durumu ile kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli koşullar gözetilerek Kütahya İlinde Sağlık Bakanlığı emrinde bir kadroya atanmasına muvafakat verilmemesine ilişkin olarak tesis olunan dava konusu işlemde hukuka aykırılık, söz konusu işlemin iptali yolundaki Mahkeme kararında ise hukuki isabet görülmemiştir".* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2010/5507, K: 2013/3833, T: 08.05.2013 www.lexpera.com.tr (Erişim: 21.08.2023).

[438] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/11812, K: 2018/1906, T: 22.03.2018, www.lexpera.com.tr (Erişim: 21.08.2023); **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/4732, K: 2017/7493, T: 29.11.2017, www.lexpera.com.tr (Erişim: 21.08.2023).

[439] **Gündüz, Fatma Ebru & Çebi Buğdaycı, Melike Özge** (2021) *"Sosyal Devlet İlkesinin Gereği Olarak Kamuda İstihdam Zorunluluğu"*, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 16, S: 1, s. 228.

düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden bir tanesi de naklen atamalarda engellilik durumlarının dikkate alınmasıdır.

Anayasa'nın 10'uncu maddesinde çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı sayılmayacağı belirtilmiştir. Devlet Memurları Kanunu'nun 72'nci maddesinde ise ilgili mevzuat uyarınca verilecek sağlık raporuna istinaden memurun kendisi, eşi, yahut birinci derece kan hısımlığı bulunan bakmakla yükümlü olduğu aile fertlerinin engelli olması halinde, bu mazerete dayalı yer değiştirme taleplerinin karşılanması için gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'e 30.06.2014 tarihli ve 6578 sayılı Yönetmelik ile engellilik durumuna bağlı yer değişikliğini düzenleyen Ek 3'üncü maddesi eklenmiştir. Ek madde 3'te, memurun verilecek sağlık kurulu raporunda, kendisinin en az yüzde kırk oranında engelli olması yahut eşin veya bakmakla yükümlü olduğu birinci derece kan hısımların ağır engelli raporunun bulunması halinde, bu raporlara dayalı yer değiştirme talebinde bulunabileceği belirtilmiştir[440].

Memurların engellik durumuna dayalı yer değiştirme talepleri, Yönetmelik'te yer alan kısıtlayıcı hükümlere tabi olmaksızın kurumların kadro imkanları ve teşkilat yapıları dikkate alınarak karşılanır (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik Ek Madde 3/2). Danıştay bir kararında, %40 oranında engeli bulanan bir memurun yer değiştirmeye yönelik talebinin, hali hazırda çalıştığı yerde hizmetine ihtiyaç duyulduğu ve atanmayı istediği yere başka bir personelin atandığı gerekçesiyle reddedildiği olayda, dava konusu atanma talebinin reddine yönelik işlemi hukuka aykırı bulmuştur[441].

Yönetmelikte her ne kadar memurun bu haktan bir defadan fazla yararlanamayacağı belirtilmiş olsa da söz konusu ifade, Danıştay 2. Dairesinin 21.03.2018 tarihli kararı ile iptal edilmiş ve böylece memurun engellilik durumuna bağlı birden fazla kez yer değişikliği yapılabilmesine imkan tanınmıştır[442].

---

[440] Ağır özürlü kavramı, Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının a bendine göre *"özür durumuna göre özür oranı %50 ve üzerinde olduğu tespit edilenlerden günlük yaşam aktivitelerini başkalarının yardımı olmaksızın yerine getiremeyeceğine özürlü sağlık kurulu tarafından karar verilen kişileri"* ifade etmektedir.

[441] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/11779, K: 2019/6997, T: 10.12.2019, www.lexpera.com.tr (Erişim: 21.08.2023).

[442] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/9697, K: 2018/1891, T: 21.03.2018, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 21.08.2023).

Memurun gerek kendisinin gerekse birlikte yaşadığı eşinin veya bakmakla yükümlü olduğu çocuklarının engellilik durumunun tedavisi sebebiyle naklen atama talebinde bulunması halinde, bu talebinin karşılanması amacıyla yapılacak yer değişikliklerinin söz konusu kişilerin engellilik durumlarına uygun olması gerekir (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik Ek Madde 3/3).

Yönetmelikte, engellilik durumu devam ettiği müddetçe memurun talebi olmaksızın görev yerinin değiştirilemeyeceği ifade edilmiştir. Yönetmelik hükmüne rağmen idarelerin aksi yönde uygulamalarına rastlamak da mümkündür. Danıştay yakın tarihli bir kararında, %56 oranında engelli bulunan bir memurun, rızası olmaksızın görev yerinin değiştirilmesi işlemine karşı açmış olduğu davada, ilk derece mahkemesince verilen iptal kararını onamıştır[443]. Buna karşın İzmir Bölge İdare Mahkemesi yakın tarihli bir kararında, %61 oranında engeli bulunan bir memurun yerinde kalma talebinin kabul edilmeyerek görev yerinin değiştirilmesi işlemine karşı açmış olduğu davada, ilk derece mahkemesinde verilen iptal kararını kaldırarak davanın reddine hükmetmiştir[444].

D. Can Güvenliği

Naklen atama işlemlerinde can güvenliği de dikkate alınması gereken mazeret hallerinden birisidir. Bu husus, Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 14/A maddesinde "*Can Güvenliği Mazeretine Bağlı Yer Değişikliği"*

---

[443] "*Davacının %56 oranında engelli olduğuna dair engelli sağlık kurulu raporunun bulunduğu, Anayasa'nın 10. maddesinde, engelliler hakkında pozitif ayrımcılık yapılmasına ilişkin ilkenin düzenlendiği ve bu ilkeni hayata geçirilmesi için Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'e "Engellik Durumuna Bağlı Yer Değişikliği" başlıklı Ek 3. maddenin; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yer Değiştirme Yönetmeliği'ne ise 26.03.2015 günlü, 29307 sayılı Yönetmelikle "Engellik Durumuna Bağlı Yer Değişikliği" başlıklı 13/A maddesinin 4. Fıkrasında yer alan engellik durumu devam ettiği sürece istek dışında memurun yerinin değiştirilemeyeceğine ilişkin hükme göre işlem tesis edilmesi gerekirken, engellilik durumuna ilişkin özel bir gerekçe aranarak, özürlü sağlık kurulu raporunda, davacının memuriyet görevini ifa edemeyeceğine veya başkasının yardımına ihtiyaç duyduğuna ilişkin herhangi bir gerekçe bulunmadığından ve atamasının yapıldığı yerde tedavi imkanları olduğundan bahisle reddedilmesine ilişkin dava konusu işlemde bu haliyle ve belirtilen nedenle de, hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır".* **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/7752, K: 2020/629, T: 06.02.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 23.08.2023).

[444] *Uyuşmazlık konusu olayda, davacının engellilik halini dile getirerek atamasının yapılmaması talebinde bulunduğu görülmekle birlikte, atandığı yerde engellilik halinden dolayı kendi başına yaşayamayacağı, atandığı birimin fiziki koşullarının burada görev yapmasına engel olduğu, tedavisinin atandığı yerde yapılamadığı vb. gibi bir gerekçe ileri sürmediği dikkate alındığında, başvurusunun Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına Dair Yönetmeliğin Ek 3. maddesi kapsamında değerlendirilmesi olanaklı bulunmamaktadır. Belirtilen bu durum itibarıyla, engellilerin korunmasına ilişkin hukuki düzenlemeler ile engellilere yönelik pozitif ayrımcılık kuralları getirilmiş ise de davacının durumunun söz konusu düzenlemeler kapsamına girmediği anlaşıldığından, İzmir'de 1. bölge hizmet süresini tamamlayan davacının görev yaptığı kurumun tabi olduğu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak Doğu Anadolu Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü emrine (Van) naklen atanmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık, aksi yöndeki mahkeme kararında ise hukuki isabet görülmemiştir.* **İzmir Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdare Dava Dairesi, E: 2020/257, K: 2020/498, T: 03.09.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 23.08.2023).

başlığı altında düzenlenmiştir. İlgili Yönetmelik maddesinde memura, kendisinin, eşinin veya bakmakla yükümlü olduğu çocuklarından birisinin, mevcut görev yerinde kalmasının can güvenliğini tehlikeye atacak olması durumunda buna bağlı yer değişikliği yapabilmesi imkanı tanınmıştır. Ancak söz konusu tehlikenin adli veya mülki idare makamlarından alınacak belgeyle belgelendirilmesi gerekir. Benzer şekilde 8/3/2012 tarihli ve 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'un 4'üncü maddesi uyarınca, hakkında adli makamlarca işyerinin değiştirilmesine ilişkin koruyucu tedbir kararı alınan memurlar da yer değiştirme talebinde bulunabilecektir. (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik m.14/A-2)

Can güvenliği mazeretine bağlı yer değişikliklerinde memurun, aynı hizmet bölgesi içinde başka bir hizmet alanına, bu hizmet bölgesinde ihtiyaç bulunmaması durumunda ise başka bir hizmet bölgesine ataması yapılabilir (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik m.14/A-1,2). Bu suretle yapılacak yer değiştirmeler atama dönemine tabi değildir (Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik m. 12/3).

Danıştay, memurun can güvenliği dikkate alınmadan yapılan yer değiştirme işlemlerini hukuka aykırı bulmaktadır. Bir kararında, eşi ile anlaşmazlık yaşayan davacının, can güveliğinin tehlikede olduğundan bahisle yer değiştirme talebinde bulunduğu, idarenin ise tehlikenin var olduğuna dair adlî veya mülkî idare makamlarınca verilen bir belgenin mevcut olmadığını öner sürerek söz konusu talebi reddettiği olayda, ilk derece mahkemesince verilen iptal kararını hukuka uygun bulmuştur[445]. Karardan da anlaşılacağı üzere bazı durumlarda Danıştay, tehlike halinin adli veya mülki idare makamlarınca belgelendirilmesi şartını aramamaktadır.

E. Eğitim Durumu

Naklen atama işlemlerinde üzerinde çokça tartışmanın yapıldığı hususlardan bir diğeri ise eğitim mazeretidir. Eğitim mazereti, ne 657 sayılı Kanun'da ne de Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenmemiştir. Buna karşın bazı kurumların, kendi atama ve yer değiştirme yönetmeliklerinde eğitim mazeretine yer verdiği görülmektedir. Bu durum ise farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmakta, öğretide tartışmalara yol açmaktadır.

[445] **Danıştay 5. Dairesi,** E: 2014/5347, K: 2016/761, T: 16.02.2016, www.lexpera.com.tr (Erişim: 24.08.2023).

Konuya ilişkin yargı mercilerince verilmiş aksi yönde kararların da mevcut olması tartışmanın şiddetini daha da arttırmaktadır. Aşağıda bu hususları ayrı ayrı ele alacağız.

Yönetmeliklerinde eğitim mazeretine yer veren çok az sayıda kurum bulunmaktadır. Bu kurumlardan bazıları memurun kendisinin, bazıları ise çocuğunun eğitim durumunu mazeret hali olarak kabul etmektedir. 11/9/1992 tarihli Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 40'ıncı maddesinde çocuğu ortaöğretime geçiş sınavı sonucunda almış olduğu puanı, yüzdelik dilimi ve okul türüne göre görev yaptığı ilde yerleşebileceği okul bulunmayan memurlara yer değiştirme suretiyle atanma talebinde bulunabilme imkanı tanınmıştır[446]. Benzer düzenlemeye 17.05.2013 tarihli Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nde[447] ve 27.07.2012 tarihli Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında Görevli Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te yer verilmiştir[448].

26.03.2013 tarihli Sağlık Bakanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde ise memurun kendi eğitim durumuna bağlı olarak yer değiştirebileceği düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeye göre sağlık ile ilgili bir alanda en az dört yıllık örgün öğrenim gördüğünü belgelendiren memurlar, bu öğrenim süreleriyle sınırlı ve bir defaya mahsus olmak üzere yer değişikliği talebinde bulunabilecektir[449]. Aynı şekilde 15.04.2015 tarihli Diyanet İşleri Başkanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 36'ncı

---

[446] 11/9/1992 tarihli Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmelik md. 40 "*Personel, çocuğunun ilköğretimden ortaöğretime geçiş sınavı sonucunda aldığı puan, yüzdelik dilimi ve okul türüne göre görev yaptığı ilde yerleşebileceği okul bulunmaması halinde yer değişikliği talebinde bulunabilir. Ancak personelin bu talebinde; öncelikle görev yaptığı ilden tercihte bulunması, bulunduğu ilde uygun okul bulunmaması halinde ise görev yapmakta olduğu bölgedeki diğer illeri tercih etmesi zorunludur. Ancak bu durum personelin 23'üncü maddede belirtilen ikinci bölgedeki hizmet yükümlülüklerini ortadan kaldırmaz".*

[447] 17.05.2013 tarihli Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği m. 15 "*Personelden, merkezi sınavla yerleştirme yapılan orta öğretim kurumlarında öğrenim gören çocuklarının yurt veya yatılı okuma imkanı olmadığını belgelemeleri halinde, kesin kaydını yaptırdığı yıl içerisinde başvuruda bulunmak ve aynı veya alt bölgeler içerisinde olmak kaydı ile atanmak istediği ilde ihtiyaç bulunması ve kadro durumunun uygun olması halinde, okulun bulunduğu il veya dengi bir okulun bulunduğu illerden birine yer değiştirme suretiyle atama döneminde ataması yapılabilir*".

[448] 27.07.2012 tarihli Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında Görevli Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik md. 11/1-ç *"Asgari iki çocuğu devam zorunluluğu bulunan önlisans veya lisans düzeyinde öğrenim gören personelin çocuklarından birinin yanına atanma isteği, hizmet ihtiyacı ve kadro imkânları dikkate alınarak çocuklarından birinin yanına bir defaya mahsus olmak üzere değerlendirilebilir. Ancak, atanma talebinin yerine getirilmesini müteakip, çocuğunun başka illerdeki benzer okullara nakli gerekçesiyle yapılacak atanma talepleri dikkate alınmaz".*

[449] 26.03.2013 tarihli Sağlık Bakanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği m. 16/2-g *"...Sağlık ile ilgili bir alanda en az dört yıllık örgün öğrenim gördüğünü belgelendirmesi hâlinde, öğrenim süresi ile sınırlı olmak kaydıyla, öğrenim gördüğü yere, bir defaya mahsus olmak üzere atanabilir".*

maddesinde de eğitim gören memurların yer değişikliği talebinde bulunabileceği belirtilmiştir[450]. Ancak ilgili düzenlemede bu eğitim doktora düzeyi ile sınırlı tutulmuştur.

Eğitim mazereti çok sayıda mahkeme kararına da konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kararlarında, kamu gücü tarafından memurun eğitim hakkının kullanılmasına doğrudan bir müdahale olmadığı takdirde bu hakkın ihlal edilmiş sayılmayacağına hükmetmektedir[451]. Yüksek Mahkeme, memurun yer değiştirme talebinin reddedilmesi sonucunda eğitimine devam edememesini, eğitim hakkına doğrudan değil dolaylı bir müdahale olarak değerlendirmektedir. Dolayısıyla böyle bir müdahale eğitim hakkının ihlali sonucunu da doğurmayacaktır[452]. Ayrıca Mahkemeye göre, devletin eğitim hakkına müdahale etmeme gibi negatif bir yükümlülüğü olmasına karşın, Anayasa'da düzenlenen zorunlu ilköğretim dışında tüm bireylere eğitim öğretim sağlama gibi pozitif bir yükümlülüğü bulunmamaktadır[453]. Dolayısıyla idarenin lisans veya lisansüstü eğitimini görmesi için personelinin görev yerini değiştirme gibi bir yükümlülüğünden söz edilemez.

---

[450] 15.04.2015 tarihli Diyanet İşleri Başkanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği md. 36/7 *"Doktora eğitimi yaptıklarını ilgili yükseköğretim kurumundan alacakları bir yazı ile belgelendirenler, bulundukları görev yerinde bir yılını doldurmak kaydıyla bu Yönetmeliğin 20'nci maddesinde zikredilen sürelere tabi olmaksızın yer değiştirme talebinde bulunabilirler".*

[451] *"…Başvurucu kurumundan izin almadan TODAİE'de yüksek lisans sınavına girerek sınavı kazanmış ve buna dayanarak kurumundan ücretli izin talep etmiştir. Kurum kendi eğitim planlamasını gerekçe göstererek izin talebini reddetmiştir. Bu durumda başvurucunun eğitim hakkına kamu gücü kullanılarak doğrudan bir müdahalede bulunulmadığı, başvurucunun eğitim hakkının başvurucuya ücretli izin verilmemesi işleminden dolaylı olarak etkilendiği anlaşılmaktadır Açıklanan nedenlerle, başvurucunun eğitim hakkının ihlali iddialarına ilişkin olarak bir ihlalin olmadığı açık olduğundan, başvurunun diğer kabul edilebilirlik şartları yönünden incelenmeksizin açıkça dayanaktan yoksun olması nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir".* **Hikmet Balabanoğlu Başvurusu**, Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2012/1334, Karar Tarihi: 17.09.2013, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 01.09.2023)

[452] *"…Eğitim hakkının korunması gerekçesiyle idareden, atamaya ilişkin bütün işlemlerde personelin eğitim mazeretlerini kayıtsız şartsız karşılamasının beklenmesi, idarenin üstlendiği kamu hizmetinin yürütülmesini imkânsız hale getirecektir. Ayrıca düzenleniş şekli itibarıyla (§ 36) eğitim hakkının kapsamının, kamu görevlisinin devam etmek istediği bir eğitim programının, atanma veya atanmama taleplerinde mazeret olarak dikkate alınması ve atanma talebinin eğitim mazereti doğrultusunda yerine getirilmesi gibi pozitif yükümlülükler içerecek kadar geniş olduğu sonucuna ulaşılması mümkün değildir. Bu nedenle idarenin naklen atanma taleplerinin reddine dair kararları sonucunda başvurucunun eğitimine devam edememesi, eğitim hakkını dolaylı olarak etkilemekte olup, doğrudan bir müdahale olarak değerlendirilemez. Açıklanan nedenlerle, başvurucunun eğitim hakkına yönelik bir ihlal olmadığı açık olduğundan, başvurunun bu kısmının diğer kabul edilebilirlik şartları yönünden incelenmeksizin "açıkça dayanaktan yoksun olması" nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir".* **İhsan Asutay Başvurusu,** Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2012/606, Karar Tarihi: 20.02.2014, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 01.09.2023).

[453] "*Anayasa'da yer alan eğitim ve öğrenim hakkı, kamu otoritelerine bireyin eğitim ve öğrenim almasını engellememe negatif ödevini yüklemekle birlikte Anayasa'da öngörülen ilköğretim dışında devletin tüm bireylere eğitim ve öğrenim sağlaması şeklinde pozitif bir ödev yüklememektedir. Devletin özellikle lisansüstü eğitim almak isteyen herkese bunu sağlama şeklinde pozitif bir ödevi bulunmamaktadır. Bu çerçevede kamu kurumlarının her personeline yüksek lisans ya da doktora eğitimi amacıyla görev yerinin değiştirilmesini sağlama yükümlülüğü de yoktur Başvurucu kendi isteğiyle başvurduğu ve katılmaya hak kazandığı yüksek lisans programına devam edebilmek amacıyla Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğüne*

Danıştay, yer değiştirme suretiyle naklen atamalarda memurun kendisinin, eşinin veya çocuklarının eğitim durumunun gözetilmesini, kurumların kendi yönetmeliklerinde bu konuda hüküm bulunup bulunmamasına göre değerlendirmektedir. Danıştay'a göre memurun uyuşmazlık yaşadığı kurumunun yer değiştirme yönetmeliğinde eğitim durumu mazeret hali olarak düzenlenmemişse, idarenin bu hususu dikkate alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Nitekim Devlet Memurları Kanunu'nda ve Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te eğitim mazeretine yer verilmemiştir. Konuya ilişkin bir kararında Danıştay, Bursa Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü'nde veri hazırlama ve kontrol işletmeni olarak görev yapan davacının, öğrenimine devam edebilmek amacıyla Manisa ili Demirciler ilçesine naklen atanma talebinde bulunduğu, ancak söz konusu talebinin idarece reddedildiği olayda, gerek kurumun kendi yönetmeliğinde gerekse Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te personelin öğrenim özrüne yer verilmediğini belirterek ilk derece mahkemesince verilen iptal kararını bozmuştur[454].

Danıştay'ın genel eğilimi, kurumun kendi yönetmeliğinde eğitim mazeretine yer verilmedi ise, yer değiştirmek suretiyle yapılacak atamalarda bu hususun göz önünde bulundurulmaması yönündedir. Ancak böyle bir ayrıma gitmeksizin öğrenim durumunun dikkate alınmamasını hukuka aykırı bulduğu kararları da mevcuttur[455]. Bölge İdare Mahkemeleri ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun eğitim mazeretine ilişkin başvurularda Anayasa Mahkemesi ve Danıştay ile aynı doğrultuda kararlar verdiğini söyleyebiliriz[456].

---

müracaat ederek İstanbul Devlet Tiyatroları Müdürlüğü emrine atanma talebinde bulunmuş, ancak talebi ilgili Kurumca reddedilmiştir. Bu durumda başvurucunun eğitim hakkına kamu gücü kullanılarak doğrudan bir müdahalede bulunulmadığı, başvurucunun eğitim hakkının İstanbul iline atanma talebinin reddine ilişkin işlemden dolaylı olarak etkilendiği anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle, başvurucunun eğitim hakkının ihlali iddialarına ilişkin olarak söz konusu hakkına bir müdahale olmadığı anlaşıldığından, başvurunun diğer kabul edilebilirlik şartları yönünden incelenmeksizin "açıkça dayanaktan yoksun olması" nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir". **Devrim Evin Başvurusu**, Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2013/2069, Karar Tarihi: 20.02.2014, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 01.09.2023)

[454] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2012/2655, K: 2015/480, T: 28.01.2015, www.lexpera.com.tr (Erişim: 07.09.2023); Aynı yönde bkz. **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/2805, K: 2019/980, T: 05.03.2019; **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2017/6, K: 2020/1262, T: 03.03.2020; **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2009/375, K: 2011/3380, T: 20.06.2011, www.lexpera.com.tr (Erişim: 03.09.2023).

[455] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 17.09.2001, K: 1998/3149, T: 2001/3046, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 04.09.2023); **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2004/1387, K: 2005/1151, T: 01.04.2005, www.lexpera.com.tr (Erişim: 04.09.2023).

[456] Aynı yönde bkz. **Konya Bölge İdare Mahkemesi**, E: 2017/3844, K: 2018/176, T: 23.01.2018, **İzmir Bölge İdare Mahkemesi**, E: 2019/904, K: 09.06.2020, T: 09.06.2020; **İzmir Bölge İdare Mahkemesi**, E: 2020/406, K: 2020/810, T: 24.11.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 04.09.2023); **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Başvuru No: 2021/245, Karar Tarihi: 20.05.2021; **Kamu Denetçiliği Kurumu**, Tavsiye Kararı, Başvuru No: 2022/1222, Karar Tarihi: 07.06.2022, www.ombudsman.gov.tr (Erişim:

Nakil işlemlerinde eğitim hakkının mazeret hali olarak kabul edilmemesi öğreti tarafından eleştirilmektedir. Öğretide, söz konusu durumun gerek ulusal gerekse uluslararası hukuk tarafından benimsenen eğitim ve öğretim hakkını ihlal ettiği, memurun kendisi dışında eş veya çocuklarının öğrenim durumunun dikkate alınmamasının Anayasa'nın 41'inci maddesinde düzenlenen aile birliğinin korunması ilkesine ters düştüğü, kimi kurum yönetmeliklerinde eğitim mazeretine yer verilip kimilerinde yer verilmemesinin yine Anayasa'nın 10'ncu maddesinde düzenlenen *"kanun önünde eşitlik"* ilkesine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir[457].

II. YARGISAL DENETİMDE ESAS ALINAN DİĞER ÖLÇÜTLER

İdare hukuku temel bir kanunu olmayan, kodifiye edilmemiş bir hukuk dalıdır[458]. Bu durum da idare hukuku alanında içtihat hukukunun önemini arttırmaktadır[459]. Dolayısıyla hakim, pozitif düzenlemelerde yer almayan konularda birtakım içtihatlar ve ilkeler oluşturarak gerek kanun koyucuya gerekse uygulamaya yol göstermektedir[460]. Bu noktada idareden beklenen, kendisine takdir yetkisi tanınan konularda karar alırken yargı

06.09.2023).

[457] **Yavuzdoğan**'a göre "*naklen atama konusunda memurun kendisinin, eşinin veya çocuklarının öğrenim durumunun değerlendirilip değerlendirilmeyeceğine, memurun çalıştığı kurumun atama ve yer değiştirme yönetmeliğine bakılarak karar verilmesi Anayasaya aykırıdır. İdare bu konuda karar alırken aile birliğini korumak, vatandaşlar arasında ayrım yapmadan eşitlik ilkesine uygun davranmak, eğitim ve öğrenim hakkını göz ardı etmemek ve bu konuda gereken tedbirleri almak zorundadır. Anayasada yer alan düzenlemeler gayet açıkken, idarenin naklen atama konusunda Anayasaya göre değil genel düzenleyici işlemlere göre karar vermesi hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır. Bu nedenle naklen atanma konusunda yer alan bu sorun bir an önce çözülmeli, gerek memurlar gerek eşleri ve çocukları eğitim ve öğrenim hakkından mahrum bırakılmamalıdır".* **Yavuzdoğan, Seçkin** (2013) *"Naklen Atamalarda Eğitim Hakkının Gözetilmesi"*, Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 3, S: 2, s. 127; **Çolak**'a göre "*kamu görevlilerinin naklen atanmaları konusunda karar alınırken görevlinin kendisi, eşi ya da çocuklarının eğitim durumlarına uygun eğitim kurumu bulunmamasına rağmen gerçekleşen atama kararlarının hukuka uygunluk denetiminde, ilgili kurumun atama-nakil yönetmeliğine bakılarak karar verilmesi anayasaya aykırıdır. Kamu görevlisinin naklen atanması konusunda idare karar alırken, ailenin bütünlüğünü korumak, vatandaşlar arasında ayrım yapmaktan uzak kalarak uygulamalarını eşitlik ilkesine uygun gerçekleştirmek ve eğitim öğretim hakkına saygı göstermek ve gerekli tedbirleri almak yükümlülüğüne uygun davranmak zorundadır (AY m. 10,41,42). Anayasa'da yer alan açık düzenlemelere rağmen, kamu görevlilerinin naklen atanmalarına ilişkin idari işlemler denetlenirken, ilgili kurumların yönetmeliklerine göre karar verilmesi, kamu görevlileri arasında eşitsiz, adaletsiz bir uygulama olduğundan anayasada yer alan eşitlik ilkesine, eğitim görme durumundaki çocuk, eş ya da görevlinin eğitimini sürdürmesine engel olacağından eğitim ve öğretim hakkının engellenemeyeceği ilkesine ve ailenin eğitim gören bireylerinin aileden ayrılmaları zorunluluğunu doğuracağından aile bütünlüğünün korunması ilkesine açıkça aykırılık oluşturan idari işlemlerin yapılmasına yol açacaktır. Hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesi ve korunması konusunda birincil işleve sahip idari yargı yerlerinin böylesine bir uygulamaya yol açmasının savunulması olanağı bulunmamaktadır. Yargı yerlerinin, en üst yazılı hukuk normu olan anayasa kuralları bu kadar açıkken, idarenin genel düzenleyici işlemlerine göre karar vermesi yerinde değildir".* **Çolak**, s. 160.

[458] **Zabunoğlu**, s. 74.

[459] **Gözübüyük & Tan,** s. 134.

[460] **Atay**, s. 40-41.

mercilerince geliştirilen bu içtihat ve kriterleri göz önünde bulundurmasıdır. Bu bağlamda aşağıda yargı mercilerince geliştirilen idarenin nakil işlemlerinde göz önünde bulundurulması gereken bazı kriterlere değinilecektir.

A. Kamu Yararı ve Hizmet Gerekleri

1. Kamu Yararı Kavramı ve Naklen Atamalarda Görünümü

Kamu yararı, çok sayıda işlevi bulunan, başta hukuk olmak üzere siyaset, etik gibi birçok alanda sözü edilen, zaman ve mekana göre değişkenlik gösterebilen öznel ve belirsiz bir kavramdır[461]. Bu nedenle kavramın kesin ve sınırları net olan bir tanımını yapmak oldukça güçtür. Buna karşın öğretide çeşitli şekillerde tanımlandığı da görülmektedir. Yapılan tanımlamalarda genellikle bu kavram, bazı durumlarda bireyin bazı durumlarda toplumun yahut çoğunluğun çıkarlarının gözetilmesi olarak nitelendirilmiştir[462]. Bunun dışında söz konusu kavramı kamu hizmetinin bir unsuru[463], bir faaliyete kamusal nitelik kazandıran ölçüt[464], hukukun genel ilkelerinden biri[465], idari işlem veya eylemlerin hukuka uygunluğunun ölçütü[466] olarak nitelendirenler de olmuştur.

Kamu yararı kavramı Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında da sıkça kullanılmaktadır. Anayasa Mahkemesi yakın tarihli bir kararında kamu yararı kavramını şu

---

[461] **Kaya, Cemil** (2011) Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay'ın Bakışı, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 12; **Duran, Lütfi** (1982) İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 648, s. 25.

[462] **Bilgen**'e göre kamu yararı "kişisel *çıkarların toplamı değildir. Fakat milleti oluşturan kişi ve grupların çıkarlarından bağımsız da değildir. Kamu yararı, sonuç olarak, muhtelif kişi ve grupların yararları arasında bir dengeden ibarettir. Bazen çoğunluğun çıkarlarını gözetir: Bir şehirde yeşil alan yapmak için yapılan kamulaştırma gibi…Bazen de bir kişinin çıkarını: ölümcül bir yaralıyı taşıyan cankurtaran otomobilinin hastaneye yetişmesi (işin niteliği) için trafiğin durdurulması gibi…"* **Bilgen, Pertev** (1999) İdare Hukuku Dersleri: İdare Hukukuna Giriş, 1. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, s. 239*;* **Çakmak**' göre kamu yararı "*akla, mantığa, hukuka uygun olmak şartıyla insanları birey ve toplum için faaliyet yapmaya iten saiktir. Dürtüdür, duygudur. Duygu türüdür, şefkat, sevgi, hüzün gibi. Hukukla ilgisi meşruluk kazanabilmesi içindir. Aksi halde duygu olmaktan öteye gidemez. İnsana ait bir saik olduğu için insanın değer yargıları ve dünya bakışı açısından çeşitlilik arz eder. Toplum için ortak ve genel olmasının nedeni hukuk kurallarıdır. Hukukun kendi amacı toplumu düzenlemek olduğu için hukuk bu genellik anlayışını kamu yararına da yansıtmaktadır. Bu nedenle bir kişi için yapılan faaliyetler de kamuya veya topluma yararlı olarak addedilir".* **Çakmak, Naci Münci** (2013) İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı, 1. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 96-97; **Yayla**'ya göre kamu yararı *"önce çoğunluğun yararı! Ama, çoğunluğun yararı karşısında bireyin yararı da ağır basabilir. Bireyin yaşama hakkı, düşünce hürriyeti, konut hakkı gibi konularda, çoğunluğun eğlence hakkı veya günlük seyahat hürriyeti-gerekiyorsa-feda edilir".* **Yayla**, s. 140.

[463] **Gözler, Kemal** (2009) İdare Hukuku (Cilt 2), 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, s. 255.

[464] **Akıllıoğlu, Tekin** (1988) *"Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler"*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 9, S: 1-3, s. 11; **Yıldırım, Turan** (2001) *"Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affi"*, Anayasa Dergisi, C: 17, S: 1, s. 440.

[465] **Özay, İl Han** (2002) Anayasa, Özgürlükler ve İdari Kolluk Yetkileri, Anayasa Yargısı, C: 19, S: 1, s. 276.

[466] **Akıllıoğlu** (2001) s. 11; **Yıldırım** (2001) s. 440.

şekilde tanımlamıştır: "*Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa'da bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği gibi kamu yararı; bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır"*[467]. Bir diğer kararında ise "*günümüzde kamu yararı kavramı yanında toplum yararı, ortak çıkar, genel yarar gibi birbirinin yerine kullanılan kavramlarla anlatılmak istenen; tümünün bireysel çıkardan farklı onun üstünde ya da dışında ortak bir yararı amaçlamasıdır"* değerlendirmesinde bulunmuştur[468]. Danıştay ise kamu yararı kavramını *"tüm devlet organlarının işlem ve eylemlerinin genel nitelikteki amacını ve aynı zamanda nedenini oluşturmakta, çeşitli hak ve özgürlükler açısından bir sınırlama nedeni niteliği de taşımakta olup bu kavram genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir"* şeklinde tanımlamıştır[469].

Kamu yararını belirleme görevinin öncelikle Anayasa koyucuya ait olduğu ve bunun Anayasa ile tespit edileceği ifade edilmektedir[470]. Bu doğrultuda, kanun koyucunun görevi ise Anayasal sınırlar çerçevesinde kamu yararını belirlemektir[471]. Bir başka ifade ile kamu yararının ne anlam ifade ettiği, nerede ve nasıl somutlaştığı yasama organı tarafından belirlenir[472]. Hukuk sistemimizde kanunların bizatihi kendisi kamu yararı olarak görülmektedir[473]. Aynı idari işlemler gibi kanunların da kamu yararını sağlamayı amaçladığı kabul edilmektedir[474].

Hukuk devleti anlayışının benimsendiği yönetimlerde idarenin görevi kamu yararını doğrudan belirlemek olmayıp, Anayasa ve kanunlar tarafından belirlenen bu yararı uygulamaktır[475]. Bir başka ifade ile idarenin görevi, bir faaliyet hangi şartlar altında yürütülürse kamu yararı gerçekleşir, bunu tespit etmektir[476]. Ancak Anayasa'ya, kanunlara ve hukukun genel ilkelerine uygun olmak koşuluyla kanun koyucunun bizzat tekelinde

---

[467] **Anayasa Mahkemesi**, E: 2020/53, K: 2021/55, T: 14/07/2021, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 14.09.2023).

[468] **Anayasa Mahkemesi**, E: 2009/31, K: 2011/77, T: 12.05.2011, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 14.09.2023).

[469] **Danıştay 8. Dairesi**, E: 2019/10277, K: 2020/5048, T: 11.11.2020, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 04.09.2023).

[470] **Kaya** (2011), s. 79.

[471] **Kaya** (2011), s. 79.

[472] **Özay, İl Han** (2017) Günışığında Yönetim, 3. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, s. 500.

[473] **Gözler, Kemal** (2011b) Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt 1), 1. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s. 793.

[474] **Gözler** (2011b), s. 793.

[475] **Ayaydın, Cem** (2010) 1982 Anayasası Çerçevesinde Kamu Yararı Kavramı ve Anayasa Mahkemesi, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 3.

[476] **Ayaydın**, s. 3.

olmayan konularda idarenin kamu yararını belirleme yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür[477].

İdarenin yürütmüş olduğu faaliyetlerin meşruluk kazanabilmesi için kamu yararı amacı taşıması gerekir. Özel faaliyetlerin kanuna aykırı olmamak koşuluyla farklı amaçlar taşıması mümkün iken, idarenin Anayasa ve kanunlarla belirlenmiş olan kamu yararı dışında başka bir amaç taşıması mümkün değildir[478]. Bu nedenle kanunların kamu yararı amacı taşıyıp taşımadığının denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından, idarenin yürütmüş olduğu faaliyetlerin kamu yararı amacı taşıyıp taşımadığının denetimi ise idari yargı mercileri tarafından yapılmaktadır[479]. Böylece kamu yararı, yargı mercileri için bir denetim aracı olarak kullanılmaktadır.

Kamu yararı, devlet memurlarının naklen atama işlemlerinde de önemli bir denetim aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Devlet Memurları Kanunu madde 76'da, idarenin nakil işlemlerinde takdir yetkisine sahip olduğu ifade edilmiştir. Ancak bu yetki mutlak ve sınırsız olmayıp kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda kullanılması gereken bir yetkidir. Dolayısıyla diğer idari işlemlerde olduğu gibi nakil işlemlerinde de kamu yararı takdir yetkisinin sınırını oluşturmaktadır[480]. Kamu yararı gözetilmeksizin tesis edilen nakil işlemleri ise idari yargı mercilerince iptal edilmektir. Danıştay bir kararında bu hususu şu şekilde ifade etmektedir: "*657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 'Memurların Kurumlarınca Görevlerinin ve Yerlerinin Değiştirilmesi' başlıklı 76. Maddesinde; kurumların, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68. Maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri öngörülmüştür. Anılan maddeyle idarelere kamu görevlilerinin naklen atanmaları konusunda takdir yetkisi tanınmış ise de, bu yetkinin kullanımı kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olup, bu açıdan yargı denetimine tabi bulunduğu İdare Hukukunun bilinen ilkelerindendir" [481]*.

[477] **Kaya** (2011) s. 25.

[478] **Kaya** (2011) s. 80.

[479] **Kaya** (2011), s. 25.

[480] **Damar, Emrullah** (1993) Devlet Memurları Kanunu ve Sözleşmeli Personel Mevzuatı, 2. Baskı, Ankara, Yetkin, s. 268.

[481] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2003/4864, K: 2005/402, T: 31.01.2005, www.lexpera.com.tr (Erişim: 26.09.2023).

Kamu yararı kavramının belirsiz olması nedeniyle Danıştay, nakil işlemlerine ilişkin her somut olayda söz konusu kavramı ayrıca değerlendirmektedir. Bu doğrultuda Danıştay kararlarını incelediğimizde nelerin kamu yararına uygun olduğunun nelerin ise uygun olmadığının birtakım içtihatlarla tespit edildiği görülmektedir. Örneğin Danıştay'a göre siyasi nedenlerle yapılan[482], görevinde başarısız veya yetersiz olduğuna ilişkin somut bilgi veya belge bulunmadan yahut soyut nitelikteki iddialara dayalı olarak tesis edilen[483], cezalandırma amacı taşıyan[484], hukuken geçerli hiçbir sebep ortaya konulmaksızın salt takdir yetkisine dayalı olarak gerçekleştirilen[485], eş durumu ve aile birliği gözetilmeden yapılan [486], aynı görevde uzun müddet çalışıldığı ve yıpranıldığı gerekçesine dayanılarak gerçekleştirilen[487], memurun kendisinin yahut bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık durumu gözetilmeksizin yapılan[488], istihbari nitelik taşıyan bilgilere dayalı olarak tesis edilen[489], sicil notları ve raporları göz önünde bulundurulmaksızın tesis edilen[490], kariyer ve liyakat ilkeleri göz ardı edilerek yapılan[491], eşitlik ilkesi gözetilmeksizin yapılan[492], can güvenliği[493] ve engellilik durumu[494] göz ardı edilerek yapılan, personelin öğrenim düzeyi,

---

[482] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2005/452, K: 2007/7033, T: 18.12.2007, Danıştay Dergisi, S: 118, s. 201.

[483] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2014/6221, K: 2015/1617, T: 25.02.2015, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.09.2023).

[484] **Danıştay 5. Daire**, E: 1998/2342, K: 1999/853, T: 07.04.1999, www.legalbank.com (Erişim: 28.10.2023); **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2014/5939, K: 2015/3263, T: 01.04.2015, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.09.2023).

[485] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/8993, K: 2019/7459, T: 24.12.2019, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.09.2023), Aynı yönde bkz. **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/2174, K: 2019/4290, T: 18.09.2019, www.lexpera.com.tr (Erişim: 06.10.2023).

[486] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/15317, K: 2020/928, T: 18.02.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.09.2023).

[487] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1998/4339, K: 1999/967, T: 14.04.1999, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.09.2023), Aynı yönde bkz. **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2018/3492, K: 2019/3584, T: 02.05.2019, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.09.2023).

[488] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/3270, K: 2017/1470, T: 27.02.2017, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.09.2023).

[489] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2004/1822, K: 2005/1657, T: 12.05.2005, Danıştay Dergisi, S: 111, s. 112, Aynı yönde bkz. **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2004/3266, K: 2005/831, T: 04.03.2005, www.lexpera.com.tr (Erişim: 02.10.2023).

[490] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1998/2434, K: 1999/74, T: 11.01.1999, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 02.10.2023); Aynı yönde bkz. **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1994/1675, K: 1994/4127, T: 22.09.1994, Danıştay Dergisi, S: 90, s. 571-575.

[491] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2004/3658, K: 2004/5187, T: 10.12.2004, www.lexpera.com.tr (Erişim: 02.10.2023).

[492] **Danıştay, 5. Dairesi**, E: 2002/3312, K: 2003/253, T: 30.01.2003; Aynı yönde bkz. **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2005/270, K: 2008/1286, T: 17.04.2008, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 02.10.2023)

[493] **Danıştay 5. Daire**, E: 2014/7220, K: 2015/9387, T: 24.11.2015, http://www.legalbank.net/ (Erişim: 05.10.2022).

[494] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/4915, K: 2019/6579, T: 26.11.2019, www.lexpera.com.tr (Erişim: 02.10.2023).

sicili ve hizmet süresi gibi nesnel ölçütler kullanılmadan yapılan[495] naklen atama işlemlerinde kamu yararı bulunmamaktadır.

Yukarıda sayılanlara karşılık Danıştay, görevin gereklerini yerine getirmediği, görevinde yetersiz veya başarısız olduğu, aynı göreve devam etmesinin memurun kendisinin veya kurumunun itibarını zedeleyeceği, yahut birikiminden yararlanılacağı gerekçeleriyle daha üst göreve yapılan[496], kamu hizmetin etkin ve verimli yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılan[497], kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda yapılan[498], hizmette verimsiz çalışmasından ötürü kurum içerisindeki huzur ortamının bozulmasına neden olduğu gerekçesiyle yapılan[499], soruşturma raporuyla sabit olup göreviyle bağdaşmayan davranışlarda bulunduğu gerekçesiyle yapılan[500], kurum içi çalışma düzeninin ve huzurunun korunması amacıyla yapılan[501], soruşturmaya konu olan fiillerin nitelik ve ağırlığı itibariyle ilgili personelin aynı kurumda çalışmasının kamu hizmetini olumsuz yönde etkileyeceği düşüncesiyle yapılan[502], eşlerden birinin tek taraflı iradesi ile görev yerinin değişmesi sonucunda aile birliğinin bozulması üzerine diğer eşin de aynı görev yerine atanma talebini reddeden[503] ve kurumun kendi yer değiştirme yönetmeliğinde öğrenim mazeretine yer verilmemesi nedeniyle bu yöndeki nakil taleplerini reddeden işlemleri[504] kamu yararına uygun bulmaktadır. Ayrıca Danıştay, kamu hizmetlerinin sürekliliği ve devamlılığı ilkesinin bir gereği olarak, "*kamu görevlilerinin özel koşullarına göre verimliliklerinin en yüksek*

[495] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2005/452, K: 2007/7033, T: 18.12.2007, www.lexpera.com.tr (Erişim: 05.10.2023).

[496] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2009/3013, K: 2011/7360, T: 13.12.2011, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.09.2023).

[497] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2004/4419, K: 1995/428, T: 25.01.1995, Danıştay Dergisi, S: 90, s. 567-571.

[498] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2020/2545, K: 2021/2123, T: 15.06.2021, www.lexpera.com.tr (Erişim: 06.10.2023).

[499] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2014/5451, K: 2015/3346, T: 26.03.2015, www.lexpera.com.tr (Erişim: 06.10.2023); Aynı yönde bkz. **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2009/7904, K: 2011/7945, T: 21.12.2011, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 06.10.2023).

[500] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2004/4419, K: 2005/4361, T: 26.26.12.2005, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 06.10.2023); Aynı Yönde bkz. **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2008/1091, K: 2009/4153, T: 13.11.2009, Danıştay Dergisi, S:123, s. 176.

[501] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2009/7081, K: 2011/7794, T: 20.12.2011, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 06.10.2023).

[502] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2013/7522, K: 2016/1268, T: 10.03.2016, www.lexpera.com.tr (Erişim: 06.10.2023).

[503] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/11234, K: 2020/542, T: 04.02.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 06.10.2023).

[504] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2016/22630, K: 2017/1747, T: 07.02.2017, www.lexpera.com.tr (Erişim: 06.10.2023).

olduğu ve hizmetlerinden en yüksek oranda yararlanılacak bir birimde çalıştırılmalarının" kamu yararına uygun düşeceğini ileri sürmektedir[505].

Memurların naklen atanmalarına ilişkin işlemlerde kamu yararının hangi durumlarda sağlanıp hangi durumlarda sağlanmadığı hususunda Danıştay, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere bazı içtihatlar geliştirmiştir. Ancak unutulmamalıdır ki bu içtihatlar, her hal ve şart altında geçerli olmayıp yargı mercilerince somut olayın özelliğine göre ayrıca değerlendirilecektir.

2. Hizmet Gerekleri Kavramı ve Naklen Atamalarda Görünümü

Naklen atama işlemlerinin yargısal denetiminde, kamu yararından sonra en çok kullanılan kriter hizmet gerekleridir[506]. Hizmet gerekleri bir diğer adıyla kamu görevinin gerekleri kavramı, kamu yararı kavramı gibi belirsiz bir kavramdır[507]. Dolayısıyla her somut olayda ayrıca değerlendirilmekte ve böylece belirginleştirilmeye çalışılmaktadır[508]. Hizmet gereklerinin kanun tarafından mı, idare tarafından mı yoksa yargı mercileri tarafından mı belirleneceği sorusuna ilişkin öğretide **Çakmak**, idarenin kanuniliği ilkesi gereğince hizmet gereklerinin neler olduğunun mevzuatta sayılması gerektiğini ifade etmektedir[509].

Kamu yararı ve hizmet gerekleri kavramları naklen atama işlemlerinin yargısal denetiminde yargı mercilerince sıklıkla bir arada kullanılmaktadır[510]. Söz konusu iki kavramın bir arada kullanılmasının idari işlemin sebep ve amaç unsurları arasındaki doğal

---

[505] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2006/875, K: 2007/4996, T: 01.10.2007; **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2014/1271, K: 2016/909 T: 16.03.2016; **Danıştay 16. Dairesi**, E: 2015/5970, K: 2015/2538, T: 13.05.2015, www.lexpera.com.tr (Erişim: 06.10.2023).

[506] **Çolak**, s. 155.

[507] Bazı Danıştay kararlarında hizmet gerekleri kavramı ile kamu görevinin gerekleri kavramının birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir. Bkz. **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1974/5839, K: 1974/6813, T: 24.09.1975, Danıştay Dergisi, S: 18-19, s. 387; **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1977/10508, K: 1979/4284, T: 26.11.1979, Danıştay Dergisi, S: 38-39, s. 185; **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1976/6987, K: 1980/1210, T: 24.03.1980, Danıştay Dergisi, S: 40-41, s. 150.

[508] **Erdem**, s. 216.

[509] *"Hizmetin gereklerini belirleyen kimdir? Mevzuat mı, o anda idari kararı alan makam mı, yoksa uyuşmazlık söz konusu olduktan sonra yargı mı? İdarenin kanuniliği prensibi uyarınca idarenin kanuna dayanmayan hiçbir işlemi ve eylemi olamayacağına göre hizmetin gereklerinin neler olduğunun da mevzuatta sayılması gerekir".* **Çakmak**, s. 480.

[510] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2022/290, K: 2022/4957, T: 11.10.2022; **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2021/7900, K: 2021/310, T: 25.02.2022; **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2010/5062, K: 2013/809, T: 08.02.2013; **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2005/685, K: 2007/3692, T: 05.10.2007, **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**; E: 2020/429, K: 2020/3501, T: 28.12.2020; **Danıştay 5. Dairesi**, E: 1989/825, K: 1989/718, T: 25.04.1989; **Konya Bölge İdare Mahkemesi,** E: 2019/807, K: 2020/30, T: 16.01.2020; **İzmir Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdari Dava Dairesi, E: 2017/1249, K: 2017/1331, T: 19.12.2017; **Samsun Bölge İdare Mahkemesi**, 1. İdari Dava Dairesi, E: 2018/820, K: 2019/254, T: 14.03.2019, www.lexpera.com.tr (Erişim: 10.10.2023).

bütünleşmeden kaynaklandığı ileri sürülmektedir[511]. Danıştay bir kararında bu hususu şu şekilde ifade etmiştir: *"...memurların naklen atanmaları konusunda idarelere takdir yetkisi tanınmış olmakla beraber, bu yetkinin kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının idari yargı merciince saptanması halinde idari işlemin neden ve amaç yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır*"[512]. Ancak hizmet gereği kavramının kapsamı kamu yararı kavramına nispeten daha dardır[513]. Nitekim hizmet gereği çoğunlukla kamu kurumun kendi iç teşkilatıyla sınırlıyken, kamu yararı ise bütün ülke ve devlet menfaati ile ilişkilidir[514].

Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere naklen atama işlemlerine ilişkin hemen hemen tüm kararlarda kamu yararı ve hizmet gerekleri kavramları bir arada kullanılmaktadır. Bu nedenle Danıştay'ın nakil işlemlerinde kamu yararına ilişkin yapmış olduğu değerlendirmelerin, hizmet gerekleri için de geçerli olacağını söylememiz mümkündür.

B. Kazanılmış Hakların ve Haklı Beklentilerin Korunması

1. Kazanılmış Hak Kavramı ve Naklen Atamalarda Görünümü

Kazanılmış hak bir diğer ifade ile müktesep hak, üzerinde çokça tartışmanın yapıldığı, içeriği ve kapsamı konusunda tam olarak uzlaşının sağlanamadığı belirsiz bir kavramdır[515]. Öğretide idare hukukunun statü hukuku olması nedeniyle özel hukuktakine benzer bir şekilde kazanılmış hak kavramından bahsedilemeyeceği ancak statünün şartları dahilinde şahsi bir durumun doğmasıyla birlikte söz konusu kavramın mevcut olabileceği ifade edilmektedir[516]. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın konuya ilişkin yaklaşımının da bu doğrultuda olduğunu söyleyebiliriz[517].

---

[511] **Erdem**, s. 214.

[512] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2005/452, K: 2007/7033, T: 18.12.2007, www.lexpera.com.tr (Erişim: 10.10.2023).

[513] **Sürbehan**, s. 89.

[514] **Sürbehan**, s. 89.

[515] **Onar** (1966a) s. 481-482.

[516] **Onar** (1966a) s. 482; **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 19; **Karamanoğulları, Onur** (2015) İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 594; **Onar** statünün şartları içerisinde şahsi bir durumun doğmasına örnek olarak memur maaşını ve öğrenci diplomasını göstermektedir. Bir memurun maaşı yatırıldıktan ve alacak haline geldikten sonra onun için kazanılmış hak teşkil eder. Yahut bir öğrenci mezun olabilmek için gerekli şartları taşıdıktan ve kendisine mezuniyet diploması verildikten sonra bu hak artık onun için kazanılmıştır. **Onar** (1966a) s. 482.

[517] *"Kazanılmış haktan söz edilebilmesi için, objektif ve genel hukukî durumun kişisel bir işlemle özel hukuki duruma dönüşmesi gerektiğinden… öğretide ve uygulamada, kamu hukuku alanında kazanılmış hakkın statü hukukunun olanak verdiği oran ve koşullarda genel durumun kişisel duruma dönüşmesiyle ortaya çıkabileceği kabul edilmektedir".* **Anayasa Mahkemesi**, E: 1999/42, K: 2001/41, T: 23.02.2001,

Kazanılmış hak kavramı her ne kadar belirsiz bir kavram olsa da öğreti ve yargı mercileri tarafından çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Bir görüşe göre bu kavram, *"doğumu anında hukuka uygun olarak tamamlanmış ve böylece kişiye özgü, lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi nedenlere rağmen, hukuk düzenince korunması gereken hak"*tır[518]. **Oğurlu**' ya ait olan bu tanım, öğretide ağırlıklı olarak kabul görmektedir. **Atay** ise kazanılmış hak kavramını, "*yürürlükteki hukuk kurallarına uygun bir şekilde bireylerin lehine doğmuş hukuki durumlar*" şeklinde tanımlamaktadır[519].

Anayasa Mahkemesi bir kararında kazanılmış hak kavramını, "*kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş hak"* şeklinde tanımlamıştır. Danıştay ise "*..., objektif bir hukuk kuralının kişi hakkında uygulanması veya kendiliğinden uygulanacak hale gelmesi, böylece objektif ve genel hukuki durumun kişisel bir işlemle özel hukuki duruma dönüşmesi..."* olarak tanımlamıştır[520].

Yapılan tanımlamalardan yola çıkarak idare hukukunda kazanılmış hak kavramından söz edebilmemiz için gerekli olan şartların neler olduğu konusunda bazı çıkarımlarda bulunabiliriz. Buna göre, kazanılmış hakkın doğabilmesi için öncelikle ilgili kişiye yönelik bireysel bir idari işlemin gerçekleşmiş olması, söz konusu işlemin o tarihte yürürlükte bulunan hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilmiş olması ve son olarak bu hakkın ilgili kişi yönünden bütün hüküm ve sonuçlarını doğurmuş olması bir diğer ifade ile kesinleşmiş olması gerekir[521]. Bunun dışında özellikle belirtmek gerekir ki henüz subjektif bir duruma

---

www.anayasa.gov.tr (Erişim: 15.10.2023); *"...öğretide niteliği ve kapsamı açıkça tanımlanmamış olan kazanılmış hak deyiminin, Anayasa Mahkemesince de kabul edildiği üzere, "statü hukuku" esasına dayalı nesnel ve düzenleyici kuralların egemen olduğu idare hukuku alanında genellikle uygulama alanı bulunmayıp; ancak statü hukukunun olanak verdiği oranlarda ve koşullarda, genel durumun kişisel duruma dönüşmesinden sonra ortaya çıkabileceği dikkate alındığında..."* **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2021/2325, K: 2022/2030, T: 20.04.2022, www.lexpera.com.tr (Erişim: 15.10.2023).

[518] **Oğurlu, Yücel** (2003b) İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, 1. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 28.

[519] **Atay** (2021**)**, s. 108; Aynı yönde bkz. **Çoban Atik, Ayşegül** (2013) *"İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi"*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (30.Yıl Armağanı), C: 21, S: 1, s. 12.

[520] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2011/742, K: 2014/2484, T: 26.03.2014, www.lexpera.com.tr (Erişim: 10.10.2023).

[521] **Sancakdar, Oğuz & Önüt, Lale Burcu & Başar, Cemal & Dilek Çaptuğ, Mehpare & Palas Dağlı, Ezgi & Yağcı, Pınar** (2022) İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, 11. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 380; **Çağlayan, Ramazan** (2000) İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, 1. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 153; Danıştay bir kararında kazanılmış hakkın var olabilmesi için *"somutlaşmış olma", "tamamlanmış olma", "hukuka uygunluk*" ve *"iyiniyet"* olmak üzere dört ana unsurun bir arada bulunması gerektiğini belirtmiştir. Danıştay'a göre bu unsurlardan "*somutlaşma unsuru; düzenleyici işlemin tek başına kazanılmış hak oluşturmayacağı, bu düzenleyici işleme dayanılarak ilgili lehine hak tanıyan birel bir işlemin gerekli olduğu*

dönüşmemekle beraber geleceğe dönük gerçekleşmesi beklenen haklar kazanılmış hak olarak nitelendirilemez[522]. Ayrıca kazanılmış hak iddiasında bulunan kişinin iyiniyetli olması gerekir[523]. Dolayısıyla yok hükmünde sayılan, açık hata ve hile yoluyla tesis edilen idari işlemlerde kazanılmış hak kavramından söz edilemeyeceği açıktır[524].

Kazanılmış hakların mutlak anlamda bir korumaya sahip olduğu söylenemez[525]. Diğer bir ifade ile kazanılmış hakların doğabilmesi için gerekli tüm şartlar sağlanmış olsa bile, kamu yararının ve kamu düzenin zorunlu kıldığı durumlarda söz konusu hakların göz ardı edilebilmesi mümkündür[526]. Ancak böyle bir durumda dahi ilgili işlemin geçmişe dönük kazanımları korunmakta, geleceğe dönük kazanımlarından vazgeçilmektedir.

Kazanılmış hak kavramı diğer idari işlemlerde olduğu gibi memurların naklen atanması işlemlerinde de önemli bir yere sahiptir. Nitekim Devlet Memurları Kanunu'nda kurumların kendi personelinin görevlerinin ve görev yerlerinin değiştirilmesi işlemlerinin[527], kurumlararası nakil işlemlerinin[528] ve sınıf değiştirmek suretiyle yapılacak naklen atama işlemlerinin[529] memurların kazanılmış hak aylık dereceleri üzerinden yapılacağı ifade edilmiştir. Bunun dışında Kanun'da, memurların bir kurumdan diğerine nakillerinde[530] ve

---

anlamına gelir. …tamamlanmış olma unsuru; hakkın bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmedikçe kazanılmış hakkın doğmayacağı anlamına gelir. …Hukuka uygun olma unsur; kazanılmış hakkın ancak hukuka uygun durumlardan doğabileceğini, hukuka uygunluğun kaynağının Anayasa, Yasa, Yönetmelik gibi bir hukuk normuna dayanması gerektiği, hukuka aykırı işlemlerden kazanılmış hak doğmayacağı anlamına gelir. … iyiniyet unsuru ise; ilgilinin, idarenin tesis ettiği işlemin hukuka uygunluğuna güvenerek iyiniyetli bir şekilde hareket ederek bu işleme dayanarak eylemde bulunması olarak açıklanabilir". **Danıştay 14. Dairesi**, E: 2015/10132, K: 2016/92, T: 20.01.2016, www.lexpera.com.tr (Erişim: 10.10.2023).

[522] **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 21; **Yıldırım & Yasin & Kaman ve diğerleri**, s. 505.

[523] **Oğurlu** (2003b) s. 200.

[524] **Oğurlu** (2003b) s. 119.

[525] **Ekinci**, s. 112.

[526] **Sancakdar & Önüt & Başar ve diğerleri**, s. 386.

[527] Devlet Memurları Kanunu md. 76/1 *"Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler".*

[528] Devlet Memurları Kanunu md. 74/1 *"Memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, bulundukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür"*

[529] Devlet Memurları Kanunu md. 71/2 "*Kurumlar, memurlarını meslekleri ile ilgili sınıftan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıfa, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle atayabilirler".*

[530] Devlet Memurları Kanunu md. 74/1 *"…Kazanılmış hak derecelerinin altındaki derecelere atanabilmeleri için ise atanacakları kadro derecesi ile kazanılmış hak dereceleri arasındaki farkın 3 dereceden çok olmaması ve memurların isteği de şarttır"*

kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi işlemlerinde[531] kazanılmış hak aylık derecelerinin altında bir dereceye atanabilmelerinin ancak memurun kendi isteğinin mevcut olması ve atanacağı derece ile kazanılmış hak aylık derecesi arasındaki farkın en fazla üç dereceye kadar olması halinde mümkün olabileceği belirtilmiştir.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere Devlet Memurları Kanunu'nda memurun aylık derecesi kazanılmış hak olarak kabul edilmekte ve naklen atama işlemlerinde bu durum gözetilmektedir. Buna karşılık, söz konusu işlemlerde memurun görev ve unvan eşitliğinin gözetilmeyeceği Kanun maddesinde ifade edilmiştir. Bu durum ise öğretide eleştirilmektedir. **Oğurlu**'ya göre memurların görev ve unvanları kazanılmış hak teşkil etmektedir. Dolayısıyla naklen atama işlemlerinde bu hususun da göz önünde bulundurulması gerekir[532].

2. Haklı Beklenti Kavramı ve Naklen Atamalarda Görünümü

İdarenin hızla gelişen sosyo-ekonomik koşullar karşısında toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına alacağı kararlarında hareket serbestisine sahip olması istenilen bir durumdur[533]. Aksi takdirde ani gelişmeler sonucu idarenin hareketsiz kalması gündeme gelir ki bu da kamu hizmetlerinin sürekliliği açısından arzu edilebilecek bir şey değildir[534]. Ancak idarenin böyle bir yetkiyle donatılmış olması onun hiçbir ilke ve sınırlamaya tabi olmaksızın hareket edebileceği anlamına da gelmemektedir. Nitekim hukuki güvenlik ilkesi hukuk devleti olmanın bir gereğidir[535]. Dolayısıyla idarenin de kendisine tanınan takdir yetkisini birtakım hukuki ilke ve kuralları göz önünde bulundurarak kullanması gerekir.

---

[531] Devlet Memurları Kanunu md. 76/2 *"Memurlar istekleri ile, kurumlarında kazanılmış hak derecelerinin en çok üç derece altında aynı veya başka yerlerdeki kadrolara atanabilirler".*

[532] *"DMK'nun genel mantığının kazanılmış hakları pozitif hukukla belirleme olduğu görülüyor. Halbuki, kazanılmış haklar hukukun genel bir ilkesi olarak ve pozitif bir düzenleme bulunmasa bile korunması gereken bir ilkedir. Kanunkoyucunun hangi hallerde kazanılmış hakların doğacağını tespite girişmesi aslında kazanılmış hak doğurabilecek diğer durumlar için pozitif dayanakları olmadığından kazanılmış hak iddialarının önünü kesme sonucunu doğurmaktadır. Danıştay da pozitif düzenlemeleri esas alarak kazanılmış hakları hemen hemen bütün uyuşmazlıklarda kazanılmış hak aylık derecesi olarak algılamaktadır. Bu eğilim hukukun genel bir ilkesi bakımında daraltıcı bir yorumdur. Hiç kuşkusuz, naklen atanan memurun derece ve kademesine uygun atanması zorunluluğu yanında, görev ve unvan denkliği de idarenin özenle üzerinde durması gereken bir gerekliliktir. Bu nedenle denk göreve atama, yalnızca derece ve kademe denkliğine indirgenemeyecek bir durumdur ve aslında eş değer görev, denk görev ifadelerinin dayandığı ratio legis kazanılmış haklara saygıdır".* **Oğurlu** (2003a), s. 168.

[533] **Gişi, Selçuk** (2017) Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 2.

[534] **Gişi**, s. 2.

[535] **Çaptuğ, Mehpare** (2021) *"Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi"*, Uyuşmazlık Dergisi, S: 17, s. 133; **Aydınoğlu Yalçın, Zeynep Nihal** (2022), *"İptal Kararlarını Uygulama Zorunluluğu ve Hukuki*

Hukuk devletinde, hukuki normların öngörülebilir olması[536], idarenin söz konusu normların uygulanması amacıyla tesis etmiş olduğu eylem ve işlemlerinde bireylerin devlete olan güven duygularını sarsacak tutum ve davranışlardan kaçınması gerekir[537]. Bu doğrultuda kanunlara, düzenleyici işlemlere yahut idarenin uzun süre devam eden uygulamalarına güvenerek belirli bir beklenti içeresine giren bireylerin bu beklentilerinin idarece korunması gerekmektedir[538]. Söz konusu durum, öğreti ve yargı kararlarında haklı beklentilerin korunması ilkesiyle izah edilmektedir.

Haklı beklenti, *"hukuka uygun olmak kaydıyla; kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirlerken yetkileri içerisinde yaptıkları işlem ve eylemleri, hukuki açıklamaları, bulundukları taahhütleri ya da süregelen idari uygulamaları, bireylerin kendilerine de uygulanacakları konusundaki beklentisidir"*[539]. Daha kısa bir ifade ile idarenin geçmiş uygulamalarına istinaden belirli bir beklenti içeresine giren bireylerin bu beklentilerinin karşılanmasıdır[540].

Haklı beklentilerin korunması ilkesinin, idarenin süre gelen uygulamaları neticesinde bireyin beklentilerinin korunacağına dair duyduğu güven ile idarenin değişen politikaları takip etme ihtiyacı arasındaki çatışmadan kaynaklandığı ileri sürülmektedir[541]. Bir diğer ifade ile idarenin takdir yetkisine sahip olması gerekliliği ile idari işlem tesis etme yetkisinin sınırlandırılması gerekliliği arasındaki çatışma, haklı beklentilerin doğumunun altında yatan

Güvenlik İlkesi Sebebiyle Uygulamada Hukuki İmkansızlık", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S: 51, s. 271.

[536] **Aydınoğlu Yalçın**, s. 271.

[537] **Anayasa Mahkemesi**, E: 2013/114, K: 2014/184, T: 04.12.2014; Aynı yönde bkz. **Anayasa Mahkemesi**, E: 2004/3, K: 2008/47, T: 31.01.2008; **Anayasa Mahkemesi**, E: 2014/92, K: 2016/6; T: 28.01.2016; Anayasa Mahkemesi, E: 2013/114, K: 2014/184, T: 04.12.2014, www.anayasa.gov.tr (Erişim: 21.10.2023).

[538] **Tütüncü, Rasim** (2015) *"Danıştay Kararları Işığında İmar Hukukunda Kazanılmış Haklar"* (Yüksek Lisans), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü s. 18; **Yıldırım, Turan** (2008) İdari Yargı, 1. Baskı, Ankara, Beta Yayınları, s. 201.

[539] **Oğurlu** (2003b), s. 223-224.

[540] **Forsyth, C. F**. (1986) "*Haklı Beklentiler'in Doğuşu ve Korunması"* (Çev: **Esin Örücü**) ", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C: 7, S: 1-3, s. 122; "*İdarenin ister bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleri haklı beklenti olarak tanımlanmakla birlikte, bir beklentinin hukuken korunabilmesi için beklentinin korunmasına engel bir kamu yararının bulunmaması yanında beklentinin yasaya veya yargısal alt yapısı olan bir mevzuata ya da istikrarlı hale gelmiş yargısal içtihada dayanması gerekir".* **Danıştay 8. Dairesi**, E: 2021/969, K: 2023/860, T: 24.02.2023, www.lexpera.com.tr (Erişim: 26.10.2023).

[541] **Saygın, Engin** (2016) *"Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz"*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 126, s. 214-215.

temel gerekçeyi oluşturmaktadır[542]. Bu noktada amaç ise söz konusu çatışmanın çözüme kavuşturularak hukuki güvenlik ilkesinin sağlanmasıdır[543].

Haklı beklenti ile kazanılmış hak kavramları birbirleriyle yakından ilişkilidir[544]. Bu nedenle iki kavram kimi zaman karıştırılabilmektedir. Danıştay'ın bazı kararlarında da haklı beklentinin kazanılmış hak olarak kabul edildiği görülmektedir[545]. Ancak haklı beklenti kavramı, tamamlanmış olma unsuru bakımından kazanılmış hak kavramından ayrılmaktadır. Kazanılmış haklar, tamamlanmış idari işlemler ve durumlar için söz konusu olabilirken, haklı beklentiler ise tamamlanmamış idari işlemler ve durumlar için söz konusu olmaktadır[546]. Bir diğer ayrım ise kapsam bakımından karşımıza çıkmaktadır. Haklı beklentilerin kapsam bakımından kazanılmış hak kavramından daha geniş olduğu söylenilebilir[547].

Haklı beklentilerin, takdir yetkisinin mevcut olduğu diğer idari işlemlerde olduğu gibi baskın kamu yararı olmadığı müddetçe devlet memurlarının naklen atanması işlemlerinde de korunması gerekir[548]. Örneğin Danıştay, Ağrı Şeker Fabrikasında şef olarak görev yapmaktayken aile birliğinin korunması maksadıyla Ankara iline naklen atanma talebinde bulunan davacının, bu talebinin reddine karşı açtığı davada, Anayasa'dan kaynaklı olarak devletin aile birliğini koruması görevinin bulunduğunu, buna istinaden kamu görevlilerinin böylesine beklentilere girmesinin makul karşılanabileceğini, somut olayda baskın kamu yararının mevcut olmadığını bu nedenle de ilgi personelin haklı beklentisinin korunması gerektiğini belirterek aksi yöndeki ilk derece mahkemesi kararının bozulmasına hükmetmiştir[549]. Bir diğer kararında ise, kültür ve turizm uzmanı olarak görev yapan davacının, kültür ve tanıtma ateşesi kadrosuna atanabilmesi için aranan şartları sağladığı, hatta atama işleminin gerçekleşebilmesi için gerekli prosedürün başlatıldığı ve adına

---

[542] **Ekinci**, s. 128; **Saygın**, s. 232; **Forsyth**, s. 123.

[543] **Ekinci**, s. 128.

[544] **Boz, Selman Sacit** (2017) İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, 1. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 65.

[545] **Danıştay 8. Dairesi**, E: 2004/5084, K: 2005/2119, T: 04.05.2005, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 24.10.2023); **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 1996/146, K: 1996/475, T: 17.10.1996; **Danıştay 8. Dairesi**, E: 1998/2461, K: 1998/2571, T: 15.09.1998, www.lexpera.com.tr (Erişim: 24.10.2023).

[546] **Oğurlu**, (2003b), s. 134; **Boz**, s. 70.

[547] **Oğurlu** (2003b), s. 226; **Forsyth,** s. 124.

[548] *"Haklı beklentilerin korunması, idarenin takdir yetkisini kullandığı alanlarda söz konusu olduğundan, kamu yararının ağır bastığı durumlarda haklı beklentiden söz edilmeyeceği gibi…"* **Danıştay 8. Dairesi**, E: 2013/3015, K: 2014/2253, T: 21.03.2014, www.lexpera.com.tr (Erişim: 26.10.2023).

[549] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2003/3647, K: 2006/1140, T: 14.03.2006, www.lexpera.com.tr (Erişim:25.10.2023).

kararname düzenlendiği ancak sonrasında söz konusu atamanın gerçekleşmediği olayda, Danıştay davacının atanmasına ilişkin haklı beklenti içerisinde olduğunu kabul etmiş ve bu beklentinin korunması gerektiğini ifade ederek temyiz başvurusunun kabulüne karar vermiştir[550].

C. Eşitlik İlkesi

Yukarıda kamu hizmetine hakim olan ilkeler bölümde eşitlik ilkesini kavramsal olarak incelemiştik. Burada tekrara düşmemek adına ayrıca üzerinde durmayı uygun görmedik. Anayasa'nın 10'uncu maddesinde idareyle birlikte bütün devlet organlarının eylem ve işlemlerinde eşitlik ilkesine uygun hareket etmek zorunda olduğu ifade edilmiştir[551]. Dolayısıyla idarenin, kendisine takdir yetkisi tanınan hususlarda söz konusu ilkeyi de göz önünde bulundurarak hareket etmesi gerekir. Bir başka ifade ile idare, hareket serbestisine sahip olduğu konularda tercihte bulunurken, benzer durum ve olaylarda aynı çözüm yöntemini benimsemeli, süre gelen uygulamalarına ters düşecek tercihlerden sakınmalıdır[552].

Danıştay, memurların naklen atanmalarına ilişkin işlemlerde eşitlik ilkesinin gözetilmemesini iptal sebebi olarak saymaktadır. Bir kararında bu hususa vurgu yapan Danıştay, genel düzenleyici işlemle getirilen yeni durumun, ilgililer hakkında uygulanmasında eşitlik ve objektiflik kuralları çerçevesinde hareket edilmesi gerektiğini, davaya konu olan nakil işleminde ise bu hususların göz ardı edildiğini ifade ederek ilk derece mahkemesince verilen iptal kararını hukuka uygun bulmuştur[553]. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ise bir kararında, sağlık meslek lisesi müdürlüğüne atanabilmek için gerekli şartları taşımayan davacının bu görevinden alınarak sağlık meslek lisesi öğretmenliğine nakledildiği, görevden ayrılması nedeniyle boşalan müdürlük makamına ise yine kendisi gibi yönetmelikte aranan şartları taşımayan başka birisinin atandığı olayda, aynı hukuki

---

[550] **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/13213, K: 2017/2813, T: 06.04.2017, www.lexpera.com.tr (Erişim:25.10.2023).

[551] Anayasa md. 10/5 *"Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde ... kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar".*

[552] **Kaya** (2021), s. 136

[553] *"Genel düzenleyici bir işlemle getirilen yeni durumun ilgililer hakkında uygulanmasında "eşitlik" ve "objektiflik" kuralları çerçevesinde hareket edilmesi, hukuka bağlı idarenin bir özelliğidir. Davalı idarece tesis edilen dava konusu nakil işleminde ise, yukarıda belirtilen objektiflik, eşitlik gibi kurallara uyulmaksızın hareket edildiği anlaşılmakta olup; işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında sonucu itibariyle hukuki isabetsizlik görülmemiştir"* **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2002/3312, K: 2003/253, T: 30.01.2003, www.lexpera.com.tr (Erişim:29.10.2023).

durumda olanlar hakkında hukuk kurallarının aynı şekilde uygulanması gerektiğini, somut olayda ise yönetmelik hükümlerinin aynı hukuki durumda olmasına karşın davacı hakkında uygulanıp, yerine atana kişi hakkında uygulanmamış olduğunu, bu durumun ise kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık teşkil ettiğini ifade ederek dava konusu işlemin iptaline hükmeden ilk derece mahkemesinin ısrar kararını onamıştır.[554]

D. İdari İstikrar İlkesi

Hukuk devletinin en önemli özelliklerinden biri de bireylerin hukuki güvenlik içerisinde yaşamasıdır. Bu kapsamda, söz konusu güvenliğin sağlanması adına öğreti ve yargı mercilerince çeşitli ilkelerin benimsendiği görülmektedir. Bu ilkelerden bir tanesi de idari istikrar ilkesidir. Doktrinde **Ekinci**'nin ifadesiyle idari istikrar ilkesi *"birey lehine tesis edilmiş işlemlerin sübjektif neticelerini koruyarak hukuki güvenliği temin eden ve idari işlemlerin sürekli tartışılabilir konumda olmasını engelleyerek idari düzeni sağlayan bir ilkedir"* [555].

İdari istikrar ilkesinin iki farklı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki, hukuk kurallarının sık ve keyfi bir şekilde değiştirilmemesidir[556]. Bir diğer ifade ile haklı bir gerekçe olmaksızın idari işlemlere istenildiğinde ve keyfi bir şekilde son verilmemesi ve söz konusu işlemlerin değiştirilmemesidir[557]. Bu anlamıyla idari istikrar ilkesi, mevcut hukuk kurallarının makul bir süre yürürlükte kalacağı konusunda bireylerin duyduğu güveni koruyarak, onların geleceği öngörebilmesini sağlamaktadır[558].

İdari istikrar ilkesinin ikinci anlamı ise *"tekemmül etmiş"* ve *"müesses"* hukuki durumların korunmasıdır[559]. Bu anlamıyla idari istikrar ilkesi, kazanılmış hakların ve haklı beklentilerin korunması, düzenleyici işlemlerin geçmişe etkili sonuç doğurmaması, yalnızca siyasi amaçlarla hukuki düzenlemeler yapılmaması, hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi bağlamında önemli bir yere sahiptir[560].

---

[554] **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 1997/699, K: 1998/708, T: 25.12.1998, www.lexpera.com.tr (Erişim: 29.10.2023).

[555] **Ekinci**, s. 35.

[556] **Oğurlu**, (2003b), s. 191.

[557] **Gündüz, Fatma Ebru** (2010) *"İdari İşlemin Geri Alınması"* (Doktora), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 126.

[558] **Erdoğan, Mustafa** (2015) Anayasal Demokrasi, 13. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, s. 151.

[559] **Oğurlu** (2003b), s. 191.

[560] **Oğurlu** (2003b), s. 191.

Devlet memurlarının naklen atanması işlemlerinde de idari istikrar ilkesinin önemli bir yere sahip olduğunu söyleyebiliriz. Söz konusu ilke, nakil işlemlerinde çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Sözgelimi, ilgili kimsenin naklen atanması için belirli bir aşamaya gelindikten sonra idarenin söz konusu atamayı gerçekleştirmek mecburiyeti altına girmesi bu ilkenin görünüm şekillerinden biridir[561]. Örneğin Danıştay eski tarihli bir kararında, Adli Tıp Ana Bilim Dalı kadrosuna atanmak için başvuruda bulunan davacının, jüri üyelerinin tamamının olumlu görüşünü alarak ilgili kadroya atanmayı beklediği sırada fakülte yönetim kurulunun değişmesi üzerine atanmamasını idari istikrar ilkesine aykırı bulmuştur[562].

İdari istikrar ilkesi bazen de başlangıçta hukuka aykırı tesis edilmiş naklen atama işleminin geri alınması durumunda gündeme gelmektedir. Bu noktada, kısaca idari işlemin geri alınması meselesine değinmenin faydalı olacağı kanaatindeyiz. Öğretide ilgiliye yarar sağlayan sakat idari işlemlerin, iptal davası açmak için öngörülen süre içerisinde geri alınabileceği, bu süre geçtikten sonra ise geri alınamayacağı ifade edilmektedir[563]. Yargıtay, yok hükmünde olan yahut ilgilinin hilesi veya gerçek dışı beyanına dayanarak tesis edilen idari işlemlerin her zaman geri alınabileceğini, bunun dışında kalan idari işlemlerin ise dava açma süresi içerisinde geri alınabileceğini kabul etmektedir[564]. Danıştay ise, 26.09.1952

---

561 **Bayburtlu, Arif** (2011) *"Devlet Memurlarının Naklen Atanmalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"* (Yüksek Lisans), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 182.

562 *"Dosyanın incelenmesinden, ... Üniversitesi Tıp Fakültesi Adli Tıp Anabilim Dalına bir adet yardımcı doçent alınacağının ... gününde ilan edilmesi üzerine, davacının bu kadroya alınması için başvurduğu, yabancı dil sınavında başarılı olduğu, jüri üyelerinin tamamının olumlu görüş bildirdiği, Tıp Fakültesi Yönetim Kurulunun .. gün ve 97/5 sayılı toplantısında, davacının üç yıl süre ile Adli Tıp Anabilim Dalına Yardımcı Doçent olarak atamasının uygun olacağına ve teklifin rektörlüğe sunulmasına oyçokluğu ile karar verildiği, bu karardan sonra Tıp Fakültesi yönetiminde değişiklik olduğu, ... Üniversitesi Yönetim Kurulunun ... gün ve 97/5 sayılı toplantısında, davacının atanması hakkında fakülteden görüş istenilmesine karar verildiği, Tıp Fakültesi Dekanlığının ... gün ve ... sayılı yazısı ile Adli Tıp Anabilim Dalında halen üç yardımcı doçentin görev yaptığı, söz konusu Anabilim Dalına dördüncü bir yardımcı doçent atanmasının gerekli olmadığı yolunda Rektörlüğe görüş bildirmesi üzerine davacının atanmasının yapılmadığı anlaşılmaktadır. Davacının atamasının yapılıp yapılmaması konusunda idare takdir yetkisine sahip ise de, anılan yetki mutlak ve sınırsız olmayıp kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır ve bu yetkinin kullanımında hukuken geçerli sebeplere dayanılması gerekmektedir. Olayda, Adli Tıp Anabilim Dalı için ilan edilen kadroya başvuran ve jüri üyelerinin tamamının olumlu görüş belirttiği davacının, atanma prosedürünün son aşamasını beklediği bir anda, atanmasının gerekli olmadığı şeklinde bir gerekçeyle atanmamasını idari istikrar ilkesiyle bağdaştırmak olanaksızdır. Bu durumda, idarede devamlılık esas olduğundan ve davacının atanmasına engel bir belge ve bilgi de ortaya konulmadığından, sadece fakülte yönetiminin değişmesi üzerine atamanın gerekli olmadığı yolunda görüş bildirmesi üzerine atamanın yapılmamasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır".* **Danıştay 8. Dairesi**, E: 1999/2720, K: 2000/8365, T: 19.12.2000, Danıştay Dergisi, S: 105, s. 449.

563 **Günday** (2015) s. 175; **Akyılmaz & Sezginer & Kaya**, s. 453; **Atay** (2021), s. 520.

564 *"…1- Yokluk ile mutlak utlan halleri hariç ve kişinin gerçek dışı beyanı veya hilesi de sebebiyet vermemiş olmak kaydıyla, idarenin yanlış şart tasarrufunu (özellikle yanlış intibak işlemini), ancak iptal davası süresi veya kanunlarda özel bir süre varsa bu süre içinde yahut iptal davası açılmışsa dava sonuna kadar, geri yürür şekilde geri alınabileceğine, 2- Bu süreler geçtikten sonra yanlış (tasarrufun geri yürür şekilde geri*

tarihli bir içtihadı birleştirme kararında kanuna aykırı yapılan terfi işlemini takiben aynı memur hakkında hukuka uygun müteaddit terfilerin gerçekleştirilmesi durumunda, kanunsuz terfi işleminin artık geri alınamayacağını ifade etmiştir[565]. 22.12.1973 tarihli bir başka içtihadı birleştirme kararında ise, yukarıda ifade ettiğimiz Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu kararına atıfta bulunmakla birlikte bu karardan farklı olarak açık hata halinde de idari işlemin her zaman geri alınabileceğini belirtmiştir[566]. Ancak söz konusu kararda kanunsuz terfilere ilişkin yapılan ödemeler hakkında değerlendirmede bulunulmuş olup bunun dışında kalan idari işlemlerin hangi süre içeresinde geri alınabileceği konusunda ise bir değerlendirmede bulunulmamıştır. Danıştay'ın bu tarihten sonraki kararlarında da konuya ilişkin tam bir istikrar içerisinde olduğu söylenemez[567]. Daha çok somut olay bazında idari istikrarın kazanılıp kazanılmamasına göre değerlendirmede bulunmaktadır[568].

Hatalı naklen atama işlemlerinin ne kadar süre içerisinde geri alınabileceği konusunda ise Danıştay, *"yokluk, açık hata, memurun hilesi veya gerçek dışı beyanı"* sonucu gerçekleşen bir atama işlemi mevcutsa söz konusu işlemin her zaman geri alınabileceğini, bunun dışında kalan hallerde ise işlemin idari dava açma süresi içerisinde geri alınabileceğini kabul etmektedir. Örneğin bir olayda, şef kadrosunda görev yapmaktayken emlak ve istimlak müdürlüğü kadrosuna ataması yapılan ilgilinin, söz konusu kadroya atanabilmek için gerekli olan mühendislik veya mimarlık fakültelerinden birinden mezun olma şartını taşımadığı dört yıl sonra anlaşılmış, bunun üzerine tekrardan eski kadrosuna ataması yapılmıştır. İlgili personelin yeniden şef kadrosuna atanması işleminin iptali için açmış olduğu davanın temyiz incelemesinde ise Danıştay, 26.09.1952 tarihli Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararına atıfta bulunarak söz konusu kararın yalnızca terfi işlemlerine ilişkin olduğunu, somut olayda uygulanma olanağının bulunmadığını, davacının mevzuata aykırı bir şekilde atandığı emlak ve istimlak müdürlüğü kadrosundan alınarak yeniden şef kadrosuna atanması işleminde ise hukuka aykırılık olmadığını belirtmiştir[569]. Danıştay, söz konusu olayda, mevzuata aykırı yapılan atama işlemini açık hata kapsamında değerlendirmiştir.

---

alınamayacağına," **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Hukuk Genel Kurulu**, E: 1972/6, K: 1973/2, T: 05.04.1973, www.lexpera.com.tr (Erişim: 07.11.2023).

[565] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, E: 1952/15, K: 1952/244, T: 26.09.1952, http://www.legalbank.net/ (Erişim: 07.11. 2022).

[566] **Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu**, T: 22.12.1973, E: 1968/8, K: 1973/14, https://www.corpus.com.tr/ (Erişim: 07.11. 2022).

[567] **Gündüz**, s. 134.

[568] **Sancakdar & Önüt & Başar ve diğerleri**, s. 392; **Günday** (2015) s. 179.

[569] *"... Ancak söz konusu Danıştay İçtihadları Birleştirme Kurulu kararları ile sağlanan korumanın kamu*

E. Kariyer ve Liyakat İlkelerine Uygunluk

1. Kariyer İlkesi ve Naklen Atamalarda Görünümü

Kariyer ilkesi, Devlet Memurları Kanunu'na hakim olan temel ilkelerden biridir. Söz konusu ilke, Devlet Memurları Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (B) bendinde düzenlenmiş olup, *"devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlama"yı* amaç edinmektedir. Kanun'da yer alan bu tanım, kariyer ilkesinin geniş anlamını ifade etmektedir. Bu bağlamda, bir kimsenin erken yaşlarda girmiş olduğu memuriyet mesleğinde gerekli şartları sağlaması durumunda emekli oluncaya kadar çalışabilmesi geniş anlamda kariyer ilkesinin bir sonucudur[570]. Dar anlamda kariyer ilkesi ise, belirli özellikler gösteren, nesnel ve genel kurallarla saptanan ve uzmanlaşmış meslek ve hizmet sınıflarını ifade etmektir[571]. Kariyer ilkesinin dar anlamında uzman kişi, memur olmanın yanında kariyer ya da uzmanlık sahibi bir kimse olarak da nitelendirilmektedir[572]. İdarenin naklen atama işlemlerinde takdir yetkisini kullanırken kariyer ilkesini de göz önünde bulundurması gerekir. Bu bağlamda memurun öğrenim durumu, bilgi ve tecrübesi, yükselme olanakları gibi unsurlar dikkate alınmalıdır[573].

Uygulamada kurumlar, personelinin öğrenim durumuna bağlı yer veya görev değişikliği taleplerini kendi mevzuatlarında hüküm bulunmadığı takdirde reddetmektedir.

---

yararı ve kamu düzeni ile sınırlı olduğunu, idarede istikrar ilkesi esas alınarak sağlanan bu korumanın, kamu düzenini ve bunun sonucu olarak kamu yararını ihlal eden, bozan bir sonuca ulaştığında artık sürdürülmesinin olanaklı olmadığını; korumanın, hukuka aykırı işlemin düzeltildiği tarihe kadar ilgili kişi için doğurduğu kişisel kazanımlarla sınırlı kalacağını kabul etmek gerekmektedir. Daha açık bir anlatımla hukuka aykırı idari işlemle elde edilen statü ve bu statüye dayanılarak yapılan işlem ve eylemler kamuya yönelik etki ve sonuçlar doğuruyorsa bu statü korunmayacak, ancak idarece hatalı işlem düzeltilinceye kadar ilgili kişinin bu statü edeniyle elde ettiği kişisel kazanımlara dokunulmayacaktır. İdarelerin mevzuata aykırı işlemlerini süreye bağlı olmaksızın her zaman geri alabileceği, bu ana ilkenin istisnalarından 26.09.1952 tarihli Danıştay İçtihadları Birleştirme Kurulu kararının ise sadece terfi işlemlerine ilişkin olduğu, bu nedenle, söz konusu kararın, konusu kanuna uygun olmayan atama işleminin geri alınmasına dair olan bu uyuşmazlıkta uygulanma olanağı bulunmadığı hususları göz önünde bulundurulduğunda, davacının mevzuatta öngörülen koşuları yerine getirmeksizin atandığı emlak ve istimlak müdürü kadrosundan şef kadrosuna atanmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık, davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında ise sonucu itibariyle hukuki isabetsizlik görülmemiştir". **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2010/2471, K: 2013/827, T: 08.02.2013, www.lexpera.com.tr (Erişim: 10.11.2023); Aynı yönde bkz: **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2016/7957, K: 2020/310, T: 14.01.2020, www.lexpera.com.tr (Erişim: 12.11.2023); Danıştay 2. Daire, E: 2023/277, K: 2023/2493, www.danıştay.gov.tr (Erişim: 25.01.2024).

[570] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 125.

[571] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 125.

[572] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 647.

[573] **Demirezen, Salih Gökay** (2019) *"Devlet Memurlarının Atama ve Görevde Yükselmeden Kaynaklı Uyuşmazlıklarının Yargısal Denetimi"* (Yüksek Lisans), Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 155.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın da konuya yaklaşımı genel olarak bu şekildedir[574]. Aynı durum, kurumlararası naklen atama işlemlerine ilişkin muvafakatname taleplerinde de geçerlidir[575].

Kanaatimizce, idarelerin ve yargı mercilerinin nakil işlemlerinde memurun öğrenim mazeretini, bu konuda kendi mevzuatlarında bir hüküm bulunmadığı takdirde dikkate almaması kariyer ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Zira kariyer ilkesinin en temel özelliklerinden bir tanesi de uzmanlaşmaktır[576]. Kamu hizmetlerinin kapsam bakımından geniş olması uzmanlaşmış personelin de varlığını gerektirir[577]. Bu doğrultuda idareden beklenen, ilgili personelin yetişmesi ve kendini geliştirebilmesi için uygun zemini hazırlamaktır. Bu, idarece memurlara hizmet içi eğitim verilmesi şeklinde olabileceği gibi, alanında uzmanlaşmak isteyen personelin bu doğrultuda yapacağı öğrenim talebinin karşılanması şeklinde de olabilir. Nitekim kamu personelinin uzmanlaşmasında en önemli araçlardan bir tanesi eğitimdir[578]. Ancak öğrenim göreceği yer, görev yaptığı hizmet bölgesi dışında olan bir kamu görevlisinin, sağlıklı bir öğrenim görmesi oldukça güçtür. Bu nedenle idarenin de ilgili personelin öğrenim durumunu mazeret hali olarak kabul etmesi, bu yönde yer veya görev değişikliği taleplerini yahut kurumlar arası nakil taleplerini karşılaması gerekir. Ancak bu, her hal ve şart altında öğrenim mazeretinin kabul edilmesi gerektiği anlamına da gelmemektedir. İdarenin suistimale meydan vermeyecek şekilde kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda bir denge kurması gerekir. Konuya ilişkin olarak Sağlık Bakanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nde ve Diyanet İşleri Başkanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeler yol gösterici niteliktedir.

Yukarıda eğitim durumunu incelediğimiz bölümde de değindiğimiz üzere 26.03.2013 tarihli Sağlık Bakanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde sağlık ile ilgili bir alanda en az dört yıllık örgün öğrenim gördüğünü belgelendiren memurlar, bu öğrenim süreleriyle sınırlı ve bir defaya mahsus olmak üzere yer

---

[574] Yukarıda, naklen atamalarda özel durumlardan eğitim mazeretini incelediğimiz bölümde Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın konuya ilişkin yaklaşımı örnek mahkeme kararları ile ele alınmıştır.

[575] Ancak, öğrenim mazeretine bağlı kurumlar arası naklen atanmak için muvafakatname taleplerinin, memurun hali hazırda çalışmış olduğu kurum tarafından kabul edilip edilmemesi konusunda Danıştay kararların bir içtihat birliği mevcut değildir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Eraslan**, s. 420-321.

[576] **Adal, Hasan Şükrü** (1968) Kamu Personel İdaresi, 1. Baskı, İstanbul, Ahmet Sait Matbaası, s. 132-136; **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 647; **Yıldırım & Yasin & Kaman ve diğerleri**, s. 279.

[577] **Giritli & Bilgen & Akgüner ve diğerleri**, s. 647; **Yıldırım & Yasin & Kaman ve diğerleri**, s. 279.

[578] **Cin, Emine** (2023) İdarenin Örgütlenmesinde İhtisaslaşma Prensibi, 1. Baskı, Ankara, Turhan, s. 82.

değişikliği talebinde bulunabilecektir[579]. Benzer şekilde 15.04.2015 tarihli Diyanet İşleri Başkanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesi gereği doktora eğitimi gören memurların bu durumlarına bağlı olarak yer değişikliği talebinde bulunabilmesi mümkündür. Dolayısıyla memurların eğitim mazeretine ilişkin yapılacak düzenlemelerde de söz konusu Yönetmelik hükümlerinin örnek alınması yerinde olacaktır.

2. Liyakat İlkesi ve Naklen Atamalarda Görünümü

Devlet Memurları Kanunu'na hakim olan bir diğer ilke ise liyakat ilkesidir. Liyakat ilkesi, 657 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin C bendinde *"Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır*" şeklinde ifade edilmiştir.

Kamu personel yönetiminde kavramsal açıdan incelendiğinde liyakat kelimesinin iki farklı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki, işe en uygun kimsenin seçilmesi olarak tanımlanan dar anlamda liyakattir[580]. Dar anlamda liyakatin amacı yarışma sınavı yapılmak suretiyle işe en ehil olan kimsenin seçilmesidir[581]. Bir diğeri ise etkin, verimli ve rasyonel bir personel rejiminin kurulmasını amaçlayan kural ve uygulamaların tamamı içeren geniş anlamdaki liyakattir[582]. Geniş anlamda liyakat, aslında bir personel sistemini ifade etmektedir[583]. Liyakat kavramı aynı zamanda etik ve erdem gibi değerleri de içerisinde barındırmaktadır[584]. Bu nedenle işe alınacak personelin bilgi ve tecrübesinin yanı sıra etik ve erdem gibi manevi değerlere de sahip olması gerekir.[585].

İdarenin, kariyer ilkesi gibi liyakat ilkesini de nakil işlemlerinde göz önünde bulundurması gerekmektedir[586]. Danıştay, naklen atamalarda liyakat ilkesinin

---

[579] 26.03.2013 tarihli Sağlık Bakanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği m. 16/2-g *"...Sağlık ile ilgili bir alanda en az dört yıllık örgün öğrenim gördüğünü belgelendirmesi hâlinde, öğrenim süresi ile sınırlı olmak kaydıyla, öğrenim gördüğü yere, bir defaya mahsus olmak üzere atanabilir".*

[580] **Yıldırım & Yasin & Kaman ve diğerleri**, s. 279; **Şen, Mustafa Lütfi** (1995) *"Liyakat İlkesi ve Türk Personel Yönetimindeki Uygulaması"*, Amme İdaresi Dergisi, C: 28, S: 1, s. 77-78; **Öztürk, Namık Kemal** (2002) *"Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu"*, Türk İdare Dergisi, S: 435, s. 129.

[581] **Yıldırım & Yasin & Kaman ve diğerleri**, s. 279; **Şen**, s. 78; **Öztürk**, s. 129.

[582] **Yıldırım & Yasin & Kaman ve diğerleri**, s. 279; **Şen**, s. 78; **Öztürk**, s. 129.

[583] **Öztürk**, s. 129.

[584] **Ergül, Ergin** (2017) Mevlânâ Perspektifinden Kamu Yönetiminde Liyakat ve Ehliyet İlkesi, Ombudsman Akademik, S: 6, s. 80.

[585] **Ergül**, s. 80.

[586] "*Öncelikle naklen atama işlemlerinde, idarenin bütün faaliyetlerinde olduğu gibi, naklin kamu yararına ve*

gözetilmemesini iptal sebebi olarak saymaktadır. Konuya ilişkin bir kararında Danıştay, İdari ve Mali işlerle ilgili alanda 5 yıllık mesleki deneyim şartını taşımayan davacının, Çevre Sağlığı teknisyenliği görevinden alınarak, doğrudan İl Sağlık Müdür Yardımcılığı görevine naklen atanması işleminde kariyer ve liyakat ilkeleri ile kamu yararı ve hizmet gereklerine uygunluk bulunmadığını ve söz konusu atamanın idarece geri alınmasının hukuka uygun olduğunu ifade etmiştir[587]. Bir başka kararında ise, Tarım ve Orman Bakanlığı … Genel Müdürlüğü'nde üç yıla aşkın süredir daire başkanlığı görevi yürüten ve bu göreve kariyer ve liyakat ilkelerine uygun bir şekilde atanan davacının, bu süre zarfında görevinde başarısız veya yetersiz olduğuna dair herhangi bir somut delil ortaya koyulmaksızın söz konusu görevden alınarak, Tarım ve Orman Bakanlığı … Genel Müdürlüğü emrine Tarım ve Orman Uzmanı olarak naklen atanması işleminde hukuka uygunluk bulunmadığına hükmetmiştir[588].

hizmet gereklerine uygun olması yanında memurun liyakati, başarı ve verimliliği, işe uyumu gibi hususların dikkate alınması gerekir…" Oğurlu (2003a) s. 153.

[587] **Danıştay 5. Dairesi**, E: 2004/3658, K: 2004/5187, T: 10.12.2004, http://www.danistay.gov.tr/. (Erişim: 16.11.2023).

[588] "*657 sayılı Kanun'un 76. maddesi ile davalı idareye, personelini atama konusunda takdir yetkisi tanındığı açık olup; bu yetkinin ancak, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı 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 yargı içtihatlarıyla kabul edilmiş bulunmaktadır. Uyuşmazlık konusu olayda, davacının geçmiş hizmetlerinin değerlendirilmesinden, kariyer ve liyakat ilkelerine uygun olarak daire başkanlığına atandığı, 28/09/2016-11/10/2019 tarihleri arasında daire başkanlığı görevini yürüttüğü, daire başkanı olarak görev yaptığı süre zarfında, söz konusu göreviyle ilgili hakkında hiçbir adli ve idari soruşturma açılmadığı gibi, disiplin cezası da almadığı ve görevinde başarısız veya yetersiz olduğu yönünde nesnel ve hukuken kabul edilebilir herhangi bir bilgi ve belgenin dosyada bulunmadığı görülmektedir. Bu durumda; davalı idarece, bilgi birikiminden faydalanmak üzere göreve atandığı belirtilen davacının daire başkanlığı görevinden alınmasını gerektirecek somut bir sebebin sunulamaması karşısında, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olarak tesis edildiği sonucuna varılan ve sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırı olan dava konusu işlemde hukuka uyarlık; davalı idarenin istinaf başvurusunun kabulü, İdare Mahkemesi kararının kaldırılması ile davanın reddi yolunda …Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesince verilen kararda ise hukuki isabet görülmemiştir".* **Danıştay 2. Dairesi**, E: 2022/1003, K: 2022/4907, T: 06.10.2022; Aynı yönde bkz. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, E: 2022/1474, K: 2022/2184, T: 16.06.2022, www.lexpera.com.tr (Erişim: 17.11.2023).

SONUÇ

Kamu hizmeti, idare tarafından bizzat veya onun sıkı gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişilerince yürütülen, toplumun ortak gereksinimlerini gidermeye ve kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetler bütününü ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinin toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda sürekli ve düzenli bir şekilde sunulması gerekir. Aynı zamanda bu hizmetlerin değişen koşullara göre uyarlanması da gerekmektedir. Kamu hizmetleri sunulurken eşitlik ilkesinden ayrılmamalı, aynı hukuki durumda bulunanlara eşit muamelede bulunulmalıdır.

Kamu hizmetinin şüphesiz en önemli unsurunu kamu görevlileri oluşturmaktadır. Bu nedenle kamu görevlilerinin nitelikli ve işe ehil kimselerden seçilmesi gerekir. Kamu hizmetine girişte görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir nitelik aranmamalıdır. Görevin gerektirdiği niteliklerin ise kişisellikten uzak, objektif ve nesnel ölçütlerle belirlenmesi gerekir. İdarenin yalnızca kamu hizmetine girişte değil, görev süresince ve görevin sona erdirilmesinde de liyakat ilkesini gözetmesi gerekir. Bu bağlamda, çeşitli hizmet içi eğitimlerle ve personel üzerinde birtakım tasarruflarda bulunularak kamu hizmetinin en verimli şekilde sunulması sağlanmalıdır. Çalışma konumuzu oluşturan devlet memurlarının naklen atanması da kamu hizmetinin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla idarenin personeli üzerinde kullanmış olduğu tasarruflardan bir tanesidir.

Naklen atamalar, devlet memurlarının görevlerinin, görev yerlerinin, hizmet sınıflarının yahut kurumlarının değişmesini içeren idari tasarruflar olarak ifade edilmektedir. Naklen atamalara, memurun isteği üzerine başvurulabileceği gibi memurun bu konuda bir talebi olmaksızın idarece re'sen de başvurulabilmektedir. Uygulamada çokça problem doğuran ve yargısal mercileri sıkça meşgul eden idarece re'sen yapılan yer veya görev değişikliği işlemleridir.

Nakil işlemlerinde idareye geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak bu yetki mutlak ve sınırsız olmayıp kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda kullanılması gereken bir yetkidir. Ne yazık ki uygulamada idarenin keyfi, kişisel düşüncelerle ve cezalandırma amacıyla yapmış olduğu naklen atamalarla karşılaşılmaktadır. Bu durum da memur açısından birçok maddi ve manevi problemi beraberinde getirmektedir. Naklen atamalarda yalnızca memurun kendisi değil ailesi de önemli ölçüde etkilenmektedir. Personelin

çocuğunun öğrenim gördüğü okuldan ayrılmak durumunda kalması, yeni bir çevreye alışma süreci, taşınma işlemlerinin yüksek maliyetlere ulaşmış olması belli başlı problemlerden bazılarıdır. Ayrıca çok sık yapılan naklen atamalar uzmanlaşmanın önüne geçmekte, kamu hizmetinin yavaşlamasına neden olmaktadır. Tüm bu hususlar memurun çalışma performansını etkilemekte ve memurluk güvencesinin önünde de büyük bir tehdit unsuru olarak görülmektedir.

Memurluk statüsüne girmeyi kabul eden bir kimsenin, bu statü için geçerli kurallara uyması gerektiği bilinen bir gerçektir. Bu bağlamda memurların görevlerinde, görev yerlerinde, hizmet sınıflarında, kurumlarında değişiklik yapılabilmesi pek tabi mümkündür. Ancak söz konusu değişiklikler, hukuki güvenlik ilkesiyle bağdaşmayacak amaç ve yöntemlerle gerçekleştirilmemelidir. Bu nedenle idarenin de naklen atamalarda takdir yetkisini kullanırken bazı kriterleri göz önünde bulundurması gerekir.

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te aile birliğinin korunması, sağlık durumu, engellilik durumu, can güvenliği, naklen atamalarda göz önünde bulundurması gereken özel kriterler olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla idarenin de nakil işlemlerinde bu hususları dikkate alması gerekir. Ancak söz konusu yönetmelik, memurların kurum içi naklen atanmalarını düzenlemekte olup kurumlararası naklen atamalarda aile birliğinin korunması dışında diğer mazeret hallerinin gözetilip gözetilmeyeceği hususu belirsizdir. Aynı durum diğer atama türleri için de söz konusudur. Bu nedenle Yönetmelik'te değişikliğe gidilerek söz konusu belirsizliğin ortadan kaldırılması adına tüm atama türlerini kapsayacak şekilde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Ayrıca Yönetmelik'te eğitim durumu naklen atamalarda idarenin dikkate alması gereken bir kriter olarak düzenlenmemiştir. Buna karşın bazı kurumların kendi atama ve yer değiştirme yönetmeliklerinde eğitim mazeretine yer verdiği görülmektedir. Bu durum da uygulamada ikiliğe neden olmakta, eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca memurun eğitim durumunun mazeret hali olarak kabul edilmemesi Devlet Memurları Kanunu'na hakim olan temel ilkelerden kariyer ve liyakat ilkeleri ile de bağdaşmamaktadır. Söz konusu durumlar göz önünde bulundurulduğunda memurun eğitim durumunun da Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'te mazeret hali olarak düzenlenmesi gerekir

İdarenin naklen atamalarda göz önünde bulundurması gereken kriterler yalnızca mevzuatta düzenlenen özel kriterlerle sınırlı değildir. İdare hukukunun içtihadi bir hukuk

dalı olması sebebiyle konuya ilişkin yargı mercilerince geliştirilen içtihatların da dikkate alınması gerekir. Aynı zamanda hukukun genel ilkeleri de bu konuda göz önünde bulundurulması gereken kriterler arasındadır. Bu bağlamda kariyer ve liyakat ilkelerinin, eşitlik ilkesinin, idari istikrar ilkesinin, kazanılmış hakların ve haklı beklentilerin, kamu yararı ve hizmet gereklerinin nakil işlemlerinde göz önünde bulundurulması gerekir. Ancak söz konusu ilkelerin naklen atamalarda hangi kapsamda ve nasıl ele alınacağı hususu yeterince açık değildir. Hukuki belirlilik ilkesinin bir gereği olarak bu ilkelerin kapsam ve sınırlarının da iyi bir şekilde tespit edilmesi gerekir.

İdarenin nakil işlemlerinde en temel yaklaşımın memurun naklen atanacağı yeni görevinde, görev yerinde, hizmet sınıfında yahut kurumunda kamu hizmetini daha etkin ve verimli bir şekilde yürüteceği düşüncesi olmalıdır. Bu nedenle, gerek Devlet Memurları Kanunu'nda gerek genel nitelik taşıyan Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte bu amaca yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Yapılacak düzenlemelerde kamu yararı ve hizmet gerekleri ön planda tutulmalı, bununla beraber memurun güven ve huzur ortamını bozacak, idarecilerin keyfi kullanımına yol açacak ve böylece nakli adeta idari bir yaptırım haline dönüştürecek düzenlemelerden de kaçınılmalıdır. Bir başka ifade ile naklen atamalara ilişkin yapılacak düzenlemelerde kamu yararı ve hizmet gerekleri ile memurun bireysel çıkarı arasında bir denge kurulmalıdır.

KAYNAKÇA

Adal, Hasan Şükrü (1968) Kamu Personel İdaresi, İstanbul, Ahmet Sait Matbaası.

Akçer, Güney (2011) *"Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi"* (Yüksek Lisans), Tokat GaziOsman Paşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Akıllıoğlu, Tekin (1988) *"Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler"*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 9, S: 1-3, s. 11-12.

Akyazan, Ahmet Emrah (2009), *"Maddi Açıdan İdari İşlemler"*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 85, s. 220-240.

Akyılmaz & Bahtiyar & Sezginer, Murat & Kaya, Cemil (2021), 14. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi.

Akyılmaz, Bahtiyar (1998) *"Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi, C: 1, S: 1, s. 23-57.

Alan, Nuri (1976) *"Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I"*, Ankara, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 21, s. 330-369.

Alpar, Erol (2003) Yönetimin Karar Almada Takdir Yetkisi, Polis Dergisi (Cumhuriyetin 80. Yılına Armağan), S: 36, s. 68-194.

Aslan, Onur Ender (2022) Kamu Personel Hukuku, 1. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları.

Atasayan, Müzeyyen Gözde (2012) Kamu Hizmetlerinde Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

Atay, Ender Ethem (2021) İdare Hukuku, 7. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Atay, Ender Ethem (2022) İdare Hukuku Temel Hukuk Dizisi *(Ed. Ermenek, İbrahim)*, 3. Baskı, Ankara, Seçkin.

Avcı, Mustafa (2002) "*Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi"* (Yüksek Lisans), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Avcı, Mustafa (2009) Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş, 1. Baskı, Ankara, Yetkin.

Ayaydın, Cem (2010) 1982 Anayasası Çerçevesinde Kamu Yararı Kavramı ve Anayasa Mahkemesi, 1. Baskı, İstanbul. On İki Levha Yayıncılık.

Aybay, **Rona** (2006) Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, 1. Baskı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları.

Aydın, Hüseyin (2010) *"Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı"*, Ankara Barosu Dergisi, C: 68, S: 1, s. 109-128.

Aydınoğlu Yalçın, **Zeynep Nihal** (2022), *"İptal Kararlarını Uygulama Zorunluluğu ve Hukuki Güvenlik İlkesi Sebebiyle Uygulamada Hukuki İmkansızlık"*, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S: 51, s. 259-292.

Aydoğdu, Yasin (2018) "*Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları"* (Doktora), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Azrak, Ali Ülkü, *"İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi"*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, S: 1-3, s. 17-28.

Badur, Emel (2009) *"Ailenin Korunması Alanındaki Son Gelişmeler"*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 84, s. 63-92.

Bağrıaçık, Ahmet (2018) *"Kamu Hizmetinin Uyarlama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme"* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 26, S: 3, s. 155-183.

Balta, Tahsin Bekir (1970-1972) İdare Hukuku I (Genel Konular), Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Başpınar, Recep (1971) *"İdareni Takdir Yetkisinin Yargısal Denetime Tabi Tutulması"*, Danıştay Dergisi, S: 38-39, s. 59-85.

Bayburtlu, Arif (2011) *"Devlet Memurlarının Naklen Atanmalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi"* (Yüksek Lisans), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bayraktar, Erman (1976) Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler-1, Ankara, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 21.

Bilgen, Pertev (1999) İdare Hukuku Dersleri: İdare Hukukuna Giriş, 1. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi.

Boz, Selman Sacit & Boz, İnce, Abidin Kadir & Büyükyıldırım, Gizem Elif & Acar, Enis (2021) Kamu Personel Hukuku *(Ed. Boz, Selman Sacit),* 1. Baskı, Ankara, Adalet.

Bucaktepe, Adil (2014) *"Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler"* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 18, S: 3-4, s. 459-490.

Can, Cavit (1981) *"Kamu Personelinde Nakil (Yer ve Görev Değişikliği)"*, Danıştay Dergisi, Atatürk'ün Doğumunun 100. Yılı Özel Sayı, s. 88-158.

Cin Karagöz, Emine (2011) *"Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türk Danıştay Kararları Işığında Kamu Hizmetlerine Girmede Cinsiyet Ayrımı"* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 69, S: 1-2, s. 1051-1073.

Cin Karagöz, Emine (2016) *"Kadın Erkek Eşitliği ve Ayrımcılık Yasağı Bağlamında Türkiye Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu'nun Yetkileri"* Yasama Dergisi, S: 32, s. 21-40.

Cin, Emine (2023) İdarenin Örgütlenmesinde İhtisaslaşma Prensibi, 1. Baskı, Ankara, Turhan, s. 82.

Çağlayan, Ramazan (2000) İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, 1. Baskı, Ankara, Seçkin.

Çağlayan, Ramazan (2016) *"Aile Sağlı Merkezi Personelinin Hukuki Statüsü"* Uyuşmazlık Dergisi, C: 1, S: 7, s. 399-415.

Çağlayan, Ramazan (2021) İdare Hukuku Dersleri, 9. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi.

Çakmak, Naci Münci (2013) İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı, 1. Baskı, Ankara, Seçkin.

Çal, Sedat (2008) Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü, 1. Baskı, Ankara, TOBB Yayınları.

Çaptuğ, Mehpare (2021) *"Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi"*, Uyuşmazlık Dergisi, S: 17, s. 133-160.

Çırakoğlu, Melikşah (2022) Türkiye'de Kolluğun Sivil Denetimi ve Karşılaştırmalı Ülke Örnekleri, 1. Baskı, Ankara, Adalet.

Çoban Atik, Ayşegül (2013) *"İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi"*, C: 21, S: 1, (30.Yıl Armağanı) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 11-53.

Çolak, Nusret İlker (2005) *"Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri"*, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 1-2, s. 127-165.

Damar, Emrullah (1993) Devlet Memurları Kanunu ve Sözleşmeli Personel Mevzuatı, 2. Baskı, Ankara, Yetkin.

Demirezen, Salih Gökay (2019) *"Devlet Memurlarının Atama ve Görevde Yükselmeden Kaynaklı Uyuşmazlıklarının Yargısal Denetimi"* (Yüksek Lisans), Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Demren Dönmez, Burcu (2011) *"Türk Ceza Kanunu'nda Kamu Görevlisi Kavramı"* Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 94, s. 95-130.

Deniz, Buket (2021) *"Türk Hukukunda Engelliler Bakımından Kamu Hizmetine Girme Hakkı"* Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 3, S: 1, s. 66-124.

Derbil, Süheyp (1950) *"Kamu Hizmeti Nedir?"* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 7, S: 3-4, s. 28-36.

Dinç, Âdem (2011) Açıklamalı ve Yargı Kararları ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1. Baskı, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği.

Dönmez, Mustafa (2000) "*Memurlara Vekalet ve İkinci Görev Verilmesi"*, İller ve Belediyeler Dergisi, S: 654, s. 225-238.

Duran, Lütfi (1982) İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 648.

Duran, Lütfi (1986) *"Anayasa Mahkemesi'ne Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni II"* Amme İdaresi Dergisi, C: 19, S: 2, s. 3-28.

Ekinci, **Murat** (2021) İdari İstikrar İlkesi, 1. Baskı, Ankara, Adalet.

Eraslan, Yunus (2022) *"657 Sayılı Kanun Kapsamında Memurların Kurumlar Arası Naklen Atanmaları"*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 30, S: 1, s. 399-440.

Erdem, Julide Gül (2013) *"Danıştay Kararları Işığında İdarenin Takdir Yetkisi"* (Doktora), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Erdem, Mehmet & Makaracı Başak, Aslı (2022) Aile Hukuku, 1. Baskı, Ankara, Seçkin.

Erdoğan, Mustafa (2015) Anayasal Demokrasi, 13. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi.

Ergül, Ergin (2017) *"Mevlânâ Perspektifinden Kamu Yönetiminde Liyakat ve Ehliyet İlkesi",* Ombudsman Akademik, S: 6, s. 79-105.

Esin, Yüksel & Dündar, Erol (1971) Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları: İdari İşlemler, İdari Eylemler, İdari Sözleşmeler ve Danıştay Kararlarına Uyulmaması Dolayısıyla, 1. Baskı, Ankara, Balkanoğlu Matbaacılık.

Evren, Çınar Can & Uçar, İsmail (2022) Kamu Görevlileri Hukuku *(Ed. Ermenek, İbrahim)*, 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları,

Giritli, İsmet & Bilgen, Pertev & Akgüner, Tayfun & Berk, Kahraman (2013) İdare Hukuku, 6. Baskı, İstanbul, Der Yayınları.

Gişi, Selçuk (2017) Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

Gözler, Kemal (2011) Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt 1), 1. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s. 793.

Gözler, Kemal (2009) İdare Hukuku (Cilt 1), 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, Kemal (2009) İdare Hukuku (Cilt 2), 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, Kemal & Kaplan, Gürsel (2021) İdare Hukuku Dersleri, 22. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları.

Gözübüyük, A. Şeref & Tan, Turgut (2021) İdare Hukuku Genel Esaslar (Cilt 1), 14. Baskı, Ankara, Turhan.

Gözübüyük, Şeref (2015) Yönetim Hukuku, 33. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Gülan, Aydın (1998a) *"Kamu Hizmeti Kavramı"* İdare Hukuku ve İlimler Dergisi (Prof. Dr. Lütfu Duran'a Armağan), C: 9, S: 1-3, s. 147-159.

Gülan, Aydın (1998b) *"Türkiye'de Kamu Hizmetleri'nin Gelişimi"* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 56, S: 1-4, s. 97-107.

Gülmez, Mesut (1988) "Sözleşmeli *Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar"* Amme İdaresi Dergisi, C: 21, S: 4, s. 25-44.

Güncel Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, www.sozluk.gov.tr, (Erişim: 26.06.2023).

Günday, Metin (1982) *"İdarenin Takdir Yetkisi"* (Doçentlik), Ankara.

Günday, Metin (1991) "*1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsam ve Sınırları"*, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), I. Kitap (İdari Yargı), Ankara, Danıştay Matbaası.

Gündüz, Fatma Ebru & Çebi Buğdaycı, Melike Özge (2021) *"Sosyal Devlet İlkesinin Gereği Olarak Kamuda İstihdam Zorunluluğu",* Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 16, S: 1, s. 183-234.

Gündüz, Fatma Ebru (2010) *"İdari İşlemin Geri Alınması"* (Doktora), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Güran, Sait (1963) *"İdari Lüzum Sebebiyle Memurun Tahvili ve Müstafi Addi"*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 29, S: 1-2, s. 157-184.

Güran, Sait (1980) "*Yeni Bir Buluş:* '*Askıda Memur* '" İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 1, S: 1, s. 69-78.

Güran, Sait (1980) "*Yer Değiştirme İşlemlerinin Maliyeti"*, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 1, S: 3, s. 25-31.

Güran, Sait (1989) *"Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı"*, Anayasa Yargısı Dergisi, C: 6, s. 37-66.

Güran, Sait (1984) *"Anayasanın 128 ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri"* Anayasa Yargısı Dergisi, C: 1, s. 193-200.

Güran, Sait (1980a) Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

İlal, Ersan (1966) *"Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu"* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C: 32, S: 2-4, s. 749-781.

Kalabalık, Halil (2019) İdare Hukuku Dersleri (Cilt 1), 5. Baskı, Ankara, Seçkin.

Kanlıgöz, Cihan (*1993) "1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı"* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 43, S: 1, s. 170-197.

Kanlıgöz, Cihan (2002) *"Türk Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı"* (Doktora), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karamanoğulları, Onur (2015) İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Karahanoğulları, Onur (2015) Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 3. Baskı, Ankara, Turhan.

Karatepe, Şükrü (1991) *"İdarenin Takdir Yetkisi"*, Türk İdare Dergisi, S: 392, s.63-119.

Karatepe, Şükrü (1995) İdare Hukuku, 4. Baskı, İzmir, Akademi Kitabevi.

Kargın, Baha (1957) *"İdarenin Takdir Hakkı"*, İdare Dergisi, S: 245, s.71-85.

Kargın, Baha, *"Takdir Hakkının Şümulü ve Sınırları, İdare Dergisi"*, S: 256, s. 71-84.

Karslı, Mehmet Rauf (2012) *"Devlet Memurlarının Naklen Atanması ve Muvafakat Vermeme İşleminin İptali"*, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, S: 17, C: 1, s. 26-28.

Karslı, Mehmet Rauf (2016**)** İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

Kaya, Cemil (1998) *"Devletin Aile Birliğini Koruma Ödevi Çerçevesinde Devlet Memurları Kanunu Madde 72"*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 6, s. 635-666.

Kaya, Cemil (2021) İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, 3. Bask, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

Kaya, Cemil (2011) Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay'ın Bakışı, 1. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.

Kayar, Nihat (2021) Kamu Personel Yönetimi, 11. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.

Kayıkçı, Kemal & Özdemir, İzzet & Yörük Tayfun (2014) *"İl ve İlçe Milli Eğitim Yöneticilerinin Zorunlu Yer Değiştirme Uygulamasını Düzenleyen Yönetmeliğe İlişkin Görüşleri"*, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C: 13, S: 51, s. 124-149.

Koca, Mahmut & Üzülmez, İlhan (2017) Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, 4. Baskı, Ankara, Adalet.

Memiş, Halil (2007) Açıklamalı-İçtihatlı-Örnekli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1. Baskı, Ankara, Mahalli İdareler Araştırma ve Geliştirme Derneği Yayınları.

Meriç, Osman (1959) "*Hukuk Devleti ve İdari Vesayet"*, Türk İdare Dergisi, S: 220, s. 23-32.

Odyakmaz, Zehra & Kaymak, Ümit (2017) İdare Hukuku, 18. Baskı, Kocaeli, Kuram Kitap.

Oğurlu, Yücel (2003) *"Danıştay Kararlarından Örneklerle Naklen Atamalar Sorunu"*, Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 151-169.

Oğurlu, Yücel (2003) İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, 1. Baskı, Ankara, Seçkin.

Onar, Sıddık Sami (1966) İdare Hukuku Umumi Esaslar (Cilt 1), 3. Baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.

Onar, Sıddık Sami (1966) İdare Hukuku Umumi Esaslar (Cilt 2), 3. Baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası.

Örücü, Esin (2011) *"Haklı Beklentiler 'in Doğuşu ve Korunması"*, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C: 7, S: 1-3, s. 121-133.

Özay, İl Han (2002) *"Anayasa, Özgürlükler ve İdari Kolluk Yetkileri"*, Anayasa Yargısı, C: 19, S: 1, s. 275-286.

Özay, İl Han (2017) Günışığında Yönetim, 3. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi.

Özen, Muharrem & Tozman, Önder (2009) *"Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı"* Amme İdaresi Dergisi, C: 42, S: 4, s. 25-57.

Öztan, Bilge (2015) Aile Hukuku, 6. Baskı, Ankara, Turhan.

Öztürk, Namık Kemal (2002) *"Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu*", Türk İdare Dergisi, S: 435, s. 129-143.

Pekiner, Visalettin (1961) *"İdarenin Takdir Yetkisi*", Ankara Barosu Dergisi, S: 4, s. 1-8.

Pınar, İbrahim (2009) Açıklamalı – İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi (Cilt 1), 10. Baskı, Ankara, Seçkin.

Sağlam, Mehmet (2000) Devlet Memurlarının Naklen Atanmaları ve Nakil İşlemlerinin Yargısal Denetimi, 1. Baskı, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayınları.

Sağlam, Mehmet, (2005) *"Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi'nin Uygulaması"*, Danıştay Dergisi, S: 109, s. 1-27.

Sancakdar, Oğuz & Önüt, Lale Burcu & Başar, Cemal & Dilek Çaptuğ, Mehpare & Palas Dağlı, Ezgi & Yağcı, Pınar (2022) İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, 11. Baskı, Ankara, Seçkin.

Sarısu, Ayhan (2011) *"Tanıma Kavuşturulamayan Kamu Hizmeti"*, Yargıtay Dergisi, C: 37, S: 3, s. 41-60.

Saygın, Engin (2016) *"Dergisi Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz"*, Türkiye Barolar Birliği, S: 126, s. 211-234.

Seçkin, Sinan & Üstün, Gül (2015) *"İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi"*, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C: 21, S: 2, s. 509-534.

Selman Sacit (2017) İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması, 1. Baskı, Ankara, Seçkin.

Sezer, Yasin (2003) *"Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar"* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 11, S: 3-4, s. 173-193.

Sezginer, Murat (2011) İdari İşlem-İcrailik-Ayrılabilir İşlem-Yargısal Denetim, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C:69, S: 1-2, s. 241-250.

Sürbehan, Sadrettin (1970) *"İdarede Takdir Hakkı"*, Türk İdare Dergisi, S: 325, s. 77-106.

Şen, Mustafa Lütfi (1995) *"Liyakat İlkesi ve Türk Personel Yönetimindeki Uygulaması"*, Amme İdaresi Dergisi, C: 28, S: 1, s.77-92.

Tan, Turgut (1991) *"Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı"* Anayasa Yargısı Dergisi, C: 8, s. 233-252.

Tan, Turgut (2019) İdare Hukuku, 8. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Tortop, Nuri (1999) Personel Yönetimi, 6. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları.

Tutum, Cahit (1976) *"Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık"*, Amme İdaresi Dergisi, C:9, S:4, s. 9-32.

Tutum, Cahit (1979) Personel Yönetimi, 2. Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları.

Ulusoy, Ali (2004) Kamu Hizmeti İncelemeleri, 1. Baskı, İstanbul, Ülke Kitapları.

Ulusoy, Ali (2020) Yeni Türk İdare Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları.

Ulusoy, Ali Dursun (2013) *"Kamu Görevlilerinin Eş Durumu Nedeniyle Tayinlerinde Ayrımcılık Hakkında Bir Karşı Oy"*, Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, C: 8, Özel Sayı, s. 3265-3267.

Us Doğan, **Eser** (2019) *"Kamu Görevlisinin Tarafsızlık Yükümlülüğü Bağlamında Seçilme Yeterliliği"* Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 4, S: 2, s. 319-362.

Uysal, Zeki (2010) "*1982 Anayasası Çerçevesinde Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Yoluyla Denetimi*" (Yüksek Lisans), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Uz, Abdullah (2011) *"Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi"* İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi, C: 2, S: 1, s. 59-94.

Yaşar, Hasan Nuri (2013) İdare Hukuku Genel Esasları, 1. Baskı, İstanbul, Der Yayınları.

Yavuzdoğan, Seçkin & Ergene, Arda (2023) *"Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Vekalet Görevi ve İkinci Görev Yasağı"* Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 13, S: 25, s. 205-223.

Yavuzdoğan, Seçkin (2013) *"Naklen Atamalarda Eğitim Hakkının Gözetilmesi"*, Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 3, S: 2, s. 109-218.

Yavuzdoğan, Seçkin (2014) *"Danıştay'ın Naklen Atamalarda Aile Birliği'nin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi İlkesine Yaklaşımı"*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S: 225, s. 181-210.

Yavuzdoğan, Seçkin (2016) Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama, 2. Baskı, Ankara, Adalet.

Yayla, Yıldızhan (1964) *"İdarenin Takdir Yetkisi"*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (Halil Aslanlı Hatıra Sayısı, C: 30, S: 1-2, s. 201-211.

Yayla, **Yıldızhan** (2010) İdare Hukuku, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık.

Yenice, Kazım & Yüksel, Esin (1983) Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, 1. Baskı, Ankara, Arısan.

Yıldırım, Ramazan & Çınarlı, Serkan (2018) Türk İdare Hukuku Dersleri (Cilt 1), 1. Baskı, Ankara, Astana.

Yıldırım, **Ramazan & Çınarlı, Serkan** (2019) Türk İdari Hukuku Dersleri (Cilt 2), 1. Baskı, Ankara, Astana, s. 207.

Yıldırım, **Turan & Göçgün, Muhammed** (2016) *"İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi"*, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 3, S: 2, s. 39-60.

Yıldırım, Turan & Yasin, Melikşah & Kaman, Nur & Özdemir, H. Eyüp & Üstün, Gül & Çakır, Hüseyin Melih & Okay Tekinsoy, Özge (*Ed. Yıldırım, Turan)* (2021) İdare Hukuku, 8. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, s. 478.

Yıldırım, Turan (2001) *"Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affi*", Anayasa Dergisi, C: 17, S: 1, s. 438-450.

Yıldırım, Turan (2008) İdari Yargı, Ankara, Beta Yayınları.

Yıldız, Hayrettin (2021) "*Blanco Kararı ve Kamu Hizmeti Ölçütünün Türk Hukukundaki Bazı Kararlar Üzerinden Değerlendirilmesi"* Legal Mali Hukuku Dergisi, C: 17, S: 193, s. 131-150.

Yılmaz, Dilşat (2008) *"Türk Hukuku'nda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri"* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 12, S: 1, s. 1215-1234.

Yılmaz, Ejder (2011) Hukuk Sözlüğü, 10. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 1003.

Zabunoğlu, Yahya Kazım (2012) İdare Hukuku (Cilt 1), 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.

İNTERNET KAYNAKLARI

www.lexpera.com.tr

http://www.danistay.gov.tr/

https://www.corpus.com.tr/

http://www.legalbank.net/

www.ombudsman.gov.tr

http://lugatim.com

http://www.tdk.gov.tr

https://www.echr.coe.int

http://lugatim.com

https://www.tbmm.gov.tr/

https://www.adalet.gov.tr/