



T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**DEVLET MEMURLARININ GEÇİCİ GÖREVLENDİRİLMESİ VE HUKUKİ
SONUÇLARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şule SATAN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

KAMU HUKUKU TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI (İKİNCİ ÖĞRETİM)

KASIM 2025



T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**DEVLET MEMURLARININ GEÇİCİ GÖREVLENDİRİLMESİ VE HUKUKİ
SONUÇLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Şule SATAN

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı (İkinci Öğretim)

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Yasin SÖYLER

Kasım 2025

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vi
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİNE VE GEÇİCİ GÖREVLENDİRİLMEME İLİŞKİN TEMEL İLKE VE KAVRAMLAR

1.Kamu Görevlilerine İlişkin Temel İlke ve Kavramlar.....	4
1.1.Kamu Görevlisi Kavramı.....	4
1.2. Kamu Görevliliğinin Ölçütleri.....	8
1.3.657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevlileri.....	10
1.3.1 Memur.....	11
1.3.2. Sözleşmeli Personel.....	12
1.4.Özel Kanunlarına Tabi Diğer Kamu Görevlileri	14
1.4.1. Hâkim ve Savcılar.....	15
1.4.2. Akademik Personel.....	16
1.4.3. Askeri Personel.....	18
2. Devlet Memurunun Geçici Görevlendirilmesi.....	19
2.1. Geçici Görevlendirme Kavramı.....	19
2.2. Geçici Görevlendirmenin Hukuki Niteliği.....	21
2.3. Geçici Görevlendirme İşlemi Benzeri Müesseseler.....	22
2.3.1. Naklen Atama.....	22
2.3.2. Vekaleten Atama.....	24
2.3.3. Tedviren Görevlendirme.....	25

2.3.4. İkinci Görev.....	26
2.4. Geçici Görevlendirme Çeşitleri.....	26

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ GEÇİCİ GÖREVLENDİRİLME USULÜ

1. Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme.....	28
1.1.675 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Uygulaması.....	29
1.1.1. Devlet Memurları Kanunu'ndaki Geçici Görevlendirme Şekilleri.....	31
1.1.1.1. Kurumların Karşılıklı Mutabakatı Üzerine Geçici Süreli Görevlendirme.....	31
1.1.1.2. Re'sen Geçici Süreli Görevlendirme.....	35
1.1.2. Değerlendirme.....	37
1.2. 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması.....	39
1.2.1. 375 Sayılı KHK'daki Geçici Görevlendirme Şekilleri.....	42
1.2.1.1. Kurum Emrine Geçici Görevlendirme.....	42
1.2.1.2. Kurumların Kadro veya Pozisyonlarına Geçici Görevlendirme.....	43
1.2.2. Geçici Görevlendirme Usulü.....	44
1.2.3. Geçici Görevlendirmede Onay Mercii.....	45
1.2.4. Geçici Görevlendirmede Süre, Uzatma ve Muvafakat.....	45
1.2.5. Geçici Görevlendirme Yapılmayacak Personel.....	48
1.2.6. Geçici Görevlendirmede Zorunlu Yer Değiştirmeye Tabi Personelin Durumu.....	49
1.2.7. Geçici Görevlendirme Kriterleri.....	49
1.2.8. Geçici Görevlendirmede Göreve Başlama Süreleri.....	50
1.3. Özel Kanunlarda Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme.....	51
1.3.1. Belediye Kanunu'nda Geçici Görevlendirme.....	52
1.3.1.1. Belediyelerde Birim Müdürü ve Üstü Yönetici Kadrolarına Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme.....	53

1.3.1.2. Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belediyeler ile ilgili Görevlendirme.....	54
1.3.1.3 Belediye Meclis Üyeleri Arasından Belediye Başkanı Yardımcısı Görevlendirilmesi.....	55
1.3.1.4.Diğer Kuruluşlarla İlişkiler Bağlamında Belediyeler Arası Geçici Görevlendirme.....	56
1.3.1.5. Belediye’ye İlişkin Zabıta Hizmetlerinde Geçici Görevlendirme.....	58
1.3.2.İl Özel İdaresi Kanunu’nda Geçici Görevlendirme.....	60
1.3.3.İl İdaresi Kanunu’nda Geçici Görevlendirme.....	62
2. Kurum İçi Geçici Görevlendirme.....	63
2.1. Devlet Memurlarının Kurum İçi Geçici Görevlendirmesi.....	64
2.2. Kurum İçi Geçici Görevlendirmeye İlişkin Şartlar.....	65
2.2.1. Görevlendirmenin Kamu Yararı ve Hizmet Gereklerine Uygun Olması.....	65
2.2.2.Geçici Görevlendirmenin Belli Bir Süreyle Sınırlı Olması.....	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ GEÇİCİ GÖREVLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN HUKUKİ SONUÇLAR

1.Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesine İlişkin Yükümlülükler, Haklar ve Sorumluluklar.....	69
1.1.Geçici Görevlendirilen Memurun Yükümlülükleri.....	70
1.2.Geçici Görevlendirilen Memurun Hakları.....	72
1.2.1. 657 Sayılı Kanun’un Ek 8. Maddesinin Memurun Haklarıyla İlişkisi.....	73
1.2.2. 375 Sayılı KHK’nın Ek 25. Maddesinin Memurun Haklarıyla İlişkisi... ..	74
1.2.2.1.Kurum Emrine Geçici Görevlendirmelerde Haklar.....	74
1.2.2.2.Kurumların Kadro veya Pozisyonuna Geçici Görevlendirmelerde Haklar.....	75
1.2.2.3. Yönetmelikte Düzenlenen Ortak Haklar.....	76
1.3.Geçici Görevlendirilen Memurlara ilişkin Sorumluluklar.....	77

1.3.1.Genel Anlamda Memurların Disiplin Sorumluluğu.....	79
1.3.2. Geçici Görevlendirme Özelinde Memurların Disiplin Sorumluluğu.....	80
1.3.2.1. Geçici Görevlendirilen Memur Hakkında Disiplin Cezası Verme Yetkisi.....	80
1.3.2.2. Disiplin Soruşturmalarında Hukuka Aykırı Tedbir Olarak Geçici Görevlendirme.....	82
1.3.2.3.Geçici Görevlendirilen Memurun Sorumluluklarına İlişkin Disiplin Uygulaması.....	84
2. Temel Hak ve Özgürlükler Çerçevesinde Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi.....	85
2.1.Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı ve Mobbing.....	86
2.1.1.Memurların Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı.....	87
2.1.2.Genel Anlamda Mobbing.....	89
2.1.3. İdare Hukukunda Mobbing.....	90
2.1.4. Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirmesi ve Mobbing.....	91
2.1.5. Değerlendirme.....	95
2.2.Aile Hayatına Saygı Hakkının İhlali.....	96
3.Geçici Görevlendirme İşleminde Harcırah.....	100
4. Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesinde İdarenin Takdir Yetkisi.....	103
4.1.Takdir Yetkisi Kavramı.....	104
4.2.Takdir Yetkisi ve Bağlı Yetki.....	105
4.3.İdarenin Takdir Yetkisine Sahip Olmasının Nedenleri.....	106
4.4Geçici Görevlendirme İşlemlerinde Takdir Yetkisinin Kullanımı.....	108
4.4.1.Takdir Yetkisinin Sebep Unsuru Bakımında İncelenmesi.....	110
4.4.2.Takdir Yetkisinin Konu Unsuru Bakımında İncelenmesi.....	113
5.Geçici Görevlendirme İşleminde Yürütmenin Durdurulması.....	114
SONUÇ	118
KAYNAKÇA	121

ÖZET

Kamu hizmetlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesi toplumun huzur ve dirlik içinde yaşaması bakımından önem arz etmektedir. Kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesinin en önemli unsuru ise kamu görevlileridir. Bu çalışmada idare hukuku kapsamında devlet memurlarının kamu hizmetlerini daha iyi yürütebilmesi için yapılan ve görev yeri değişikliği sonucunu doğuran geçici görevlendirme işlemine ilişkin düzenlemeler incelenmiştir. Devamında devlet memurlarının geçici görevlendirmesi işlemine ilişkin hukuki sonuçlar ele alınmıştır.

Geçici görevlendirme, kurumlar arası ve kurum içinde kamu personeli değiştirme imkânıdır. Bu nedenle çalışmamızın birinci bölümünde; kamu görevlisinin ne olduğu, kamu görevliliğinin ölçütleri ve kamu görevlisine ilişkin sınıflandırmalar ele alınmıştır. Kamu görevlilerine ilişkin bu incelemelerin yapılmasının nedeni, kamu görevlisinin içinde bulunduğu istihdam türüne bağlı olarak hakkında uygulanacak olan düzenlemelerin değişiklik göstermesinden kaynaklanmaktadır. Bu bakımından geçici görevlendirmenin şartlarının ve hukuka uygunluğunun belirlenmesinde önem arz etmektedir. Akabinde geçici görevlendirme kavramına ilişkin temel ilkeler ve kavramlar incelenmiştir.

Kamu görevlisinin çalışma koşullarında önemli değişikliklere sebebiyet veren geçici görevlendirme işlemi, idare hukuku bünyesinde birden çok genel ve özel nitelikteki düzenlemeler ile uygulanmaktadır. Çalışmamızın ikinci bölümünde, devlet memurlarına uygulanan geçici görevlendirme işlemine dair farklı kanuni düzenlemeler incelenerek geçici görevlendirmenin usulü ve esasları hakkında ayrıntılı değerlendirmeler yapılmıştır. Akabinde çalışmamızın üçüncü bölümünde devlet memurlarına yönelik geçici görevlendirme işlemlerine ilişkin hukuki sonuçlar değerlendirilmiştir. Geçici görevlendirme işlemlerinde devlet memurlarının hakları ve yükümlülükleri incelenmiştir. Geçici görevlendirme işleminde ayırt edici özellikler taşıyan; idarenin takdir yetkisi, harcırâh ve yürütmenin durdurulması kurumu ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Devlet memuru, geçici görevlendirme, kurumlar arası geçici görevlendirme, kurum içi geçici görevlendirme, idarenin takdir yetkisi.

ABSTRACT

The regular provision of public services is crucial for the peace and harmony of society. The most important element in effective execution of public services is public officials. This study examines the regulations concerning temporary assignments within the scope of administrative law, which are made to enable civil servants to perform public services more effectively and result in a change of workplace. Subsequently, the legal consequences of the temporary assignment of civil servants are addressed.

Temporary assignment is the possibility of transferring public personnel between institutions and within institutions. Therefore, in the first section of our study, we address what a public official is, the criteria for public service, and the classifications related to public officials. The reason for conducting these examinations regarding public officials is that the regulations applicable to thereof vary depending on the type of employment they are in. In this respect, determining the conditions and legality of temporary assignments is crucial. Subsequently, the basic principles and concepts related to the concept of temporary assignment were examined.

The temporary assignment procedure, which causes significant changes in the working conditions of public officials, is implemented within administrative law through multiple general and specific regulations. In the second section of our study, various legal regulations concerning the temporary assignment procedure applied to civil servants are examined, and detailed assessments are made regarding the procedure and principles of temporary assignment. Subsequently, in the third section of our study, the legal consequences of temporary assignment procedures for civil servants are evaluated. The rights and obligations of civil servants in temporary assignment procedures are examined. The distinctive features of temporary assignment procedures, namely the administrative discretionary power, per diem allowances and the institution of stay of execution, are addressed.

Keywords: Civil servant, temporary assignment, inter-institutional (in-house) temporary assignment, intra-institutional temporary assignment, administrative discretion power.

KISALTMALAR

AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BİM	: Bölge İdare Mahkemesi
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
SBF	: Siyasal Bilimler Fakültesi
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

GİRİŞ

İdarenin en önemli varlık sebeplerinden ve topluma düzen ve esenlik sağlama hususunda en temel araçlardan biri kamu hizmetidir. Bu hizmetlerin sistematik ve sürekli şekilde ifası önem arz etmektedir. Ülkemizde yaşanan toplumsal olaylar, siyasal gelişmeler veya uluslararası alanda yaşanan olaylar sonucunda kamu hizmetine olan ihtiyaçların artması ve kamu hizmetlerinin farklılaşması kaçınılmazdır. İdareler bu gelişmeler karşısında kendisine düşen sorumlulukları şartlara uygun hale getirmelidir. Dolayısıyla idare, gelişen durumlara ve değişen şartlara ilişkin kamu hizmetinin süreklilik içinde yürütülmesine uygun bazı yeni mekanizmalar geliştirmek durumundadır. Kamu hizmetlerinde yaşanan bu değişimlerin kamu görevlileri üzerindeki etkisi mühimdir. Çünkü kamu görevlisi kamu hizmetlerinin en önemli hizmet yürütücüsüdür. Kamu görevlisi olmadan idarenin işleyişinde hiçbir sistemin doğru ve düzgün şekilde işlemesi mümkün değildir. Bu doğrultuda kamu görevlisinin değişime uyum sağlayabilmesi için onların çalışma şartlarına yönelik değişim ve dönüşüm kaçınılmaz hale gelir. Her ülkenin, kendi siyasi ve sosyolojik altyapısıyla oluşturulan ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarını düzenleyen kamu personel hukuku mevcuttur. Kamu personel hukukunda, kamu görevlilerinin etkin şekilde kullanılabilmesi için birçok mekanizma bulunmaktadır.

Konumuzun temel noktasını oluşturan geçici görevlendirme işlemleri de kamu görevlilerinin etkin kullanım mekanizmalarından birini oluşturmaktadır. Geçici görevlendirme; kural olarak kurum talebi veya istek üzerine ve belli şartlara uygun şekilde kamu görevlilerinin bir başka kuruma görevlendirilmesidir. Geçici görevlendirme işlemleri, hukukumuzda genel ve özel nitelikteki pek çok kanuni düzenleme ile yer almaktadır. Çalışmamızda devlet memurlarına yönelik genel düzenlemelerin yanı sıra özel nitelikteki düzenlemelerin de incelenmesi hedeflenmektedir. Bununla beraber gelişen şartlara uyum sağlamak adına kişinin kadrosunun bağlı bulunduğu kurumunun kendi içerisinde de görevlendirmeler mümkün bulunmaktadır. Bu kapsamda *“kurum içi geçici görevlendirme”* de inceleme konumuzu oluşturmaktadır. Geçici görevlendirmeye dair düzenlemeler ele alındığında, bu işlemin sıkı şekil şartların tabi olduğu anlaşılmaktadır. Bununla beraber niteliği ve başvurulma amacı düşünüldüğünde, geçici görevlendirme hususunda idareye takdir yetkisinin sağlanması kaçınılmazdır. Geçici görevlendirme hususu mevzuatımızda dağınık şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte tedvin edilmeyen uygulamalar da mevcuttur. Dolayısıyla çalışmamızın bu

aşamasında kapsamının belirlenmesi önem taşımaktadır. Çalışmamızda devlet memurlarının yurtiçinde tesis edilen geçici görevlendirme işlemlerine ilişkin hususlar ele alınacaktır.

Tezimiz üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmamızın “*Kamu Görevlisine ve Geçici Görevlendirmeye İlişkin Temel İlke ve Kavramlar*” başlıklı birinci bölümü, görevlendirme işleminin ne olduğuna ve görevlendirme işlemlerinin kimler üzerinde tesir ettiğine dair genel nitelikli bir inceleme şeklindedir. Geçici görevlendirme işlemlerinin kimler üzerinde etki ettiğini anlayabilmek önemlidir. Bu doğrultuda kamu görevlisi başlığı altında memurlara yönelik ayrıntılı incelemeler yapılması hedeflenmektedir. Çalışmamızın devamında, geçici görevlendirme kavramının hangi amaçla hukukumuzda var olduğuna ve hukuki niteliğine dair incelemeler yapılacaktır. Pratikte geçici görevlendirme işlemi ile karıştırılması muhtemel kamu personelinin hizmette etkin kullanımı için uygulanan; naklen atama, vekâleten atama, tedviren görevlendirme ve ikinci görev kurumları hakkında açıklamalar yapılacaktır.

Çalışmamızın “*Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilme Usulü*” başlıklı ikinci bölümünde devlet memurları hakkında geçici görevlendirme işlemlerinin nasıl tesis edildiği incelenecektir. İşlem hakkındaki düzenlemeler ve uygulamalar ele alındığında devlet memurları hakkında geçici görevlendirme işleminin kurumlar arası geçici görevlendirme ve kurum içi geçici görevlendirme olarak iki türde uygulandığı görülmektedir. Bu işlemlerin usulüne dair ayrıntılı incelemeler yapılacaktır.

Çalışmamızın “*Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesine İlişkin Hukuki Sonuçlar*” başlıklı üçüncü ve son bölümünde ise devlet memurlarının geçici görevlendirme işlemlerinde hukuk dünyasında meydana gelen sonuçlar ele alınacaktır. Uygulama alanı ve sonuçları oldukça geniş olan geçici görevlendirme işlemleri sonucu memurların haklarının ve sorumluluklarının nasıl etkilendiği araştırılacaktır. Geçici görevlendirme işlemleriyle memurun temel hak ve özgürlüklerinin ilişki ele alınacaktır. Geçici görevlendirme işleminin mali külfetlerine yönelik hukukumuzda yer alan harcırah hususu hakkında genel çerçeve çizilmesi hedeflenmektedir. Bu işlem hakkında idarenin takdir yetkisine dair açıklamalarda bulunulacaktır. Geçici görevlendirme işleminde ayırt edici özellikler yürütmenin durdurulması kurumu ele alınması hedeflenmektedir. Bu incelemeler ışığında kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme işlemlerini konu alan bu çalışmanın, hukuki zeminde ve uygulamada fayda sağlaması temenni edilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİNE VE GEÇİCİ GÖREVLENDİRİLMEME İLİŞKİN TEMEL İLKE VE KAVRAMLAR

Kamu personel rejimi, idarenin kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla ekonomik, siyasi, sosyokültürel değerleri doğrultusunda bu işlevleri görmeyi sağlayan kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelerin ve uygulamaların bütünüdür.¹ Bu düzenlemeler “*kamu görevlilerine*” yönelik; istihdam biçimlerinden kamu hizmetlerine alınma aşamaları, çalışma koşullarından istihdam süresince atama, nakil, disiplin işleri, ücret ve sosyal hak ve benzeri birçok konu hakkında düzenlemelerin bulunduğu bir sistemi oluşturmaktadır.² Kamu personel hukukuna ilişkin temel kanunumuz, 1965’de yasa koyucu tarafından hazırlanan ve kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur.³ 1961 Anayasası ile memuriyet, kamu personel rejiminin asli unsuru olarak nitelendirilmiş ve oldukça güvenceli bir statüye yerleştirilmiştir.⁴ 1961 Anayasası’nın koyduğu bu ilkeler çerçevesinde 657 sayılı DMK hayata geçirilmiştir. 1980 ve sonrasında, ülkemiz başta olmak üzere küresel çevrede değişen ve gelişen koşullar sonucu personel rejimine getirilen yenilikler doğrultusunda “*esneklik*” uygulamaları yer edinmiştir.⁵ Bu uygulamalar doğrultusunda, statü hukukuna tabi personel rejiminin merkezini oluşturan memur istihdamını azaltarak yerine kamu hizmetlerinin görülmesinde sözleşme hukuku esaslarına dayalı olarak hizmet satın alma yöntemleri ile istihdam sağlanması amaçlanmıştır.⁶ Kamu personel rejimi farklı birçok kanuni düzenlemelerle istihdamda geniş bir yelpaze sunmaktadır. Farklı statülerde, farklı personel gruplarıyla kamu istihdamında oldukça çeşitlilik mevcuttur.⁷ Konumuz olan “*Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi ve Hukuki Sonuçları*” özelinde durumu inceleyebilmemiz adına çalışmamızın ilk bölümünde, kamu görevlisinin ne anlam ifade ettiğinin ve geçici görevlendirme kavramının genel çerçevesi ele alınacaktır.

¹ Bekir Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi* 4/2(2023), 305; İpek Özkal Sayan, *Kamu Personel Yönetimi*, 1.Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık,2023), 87; İpek Özkal Sayan-Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdare Dergisi*” 44/3 (Eylül 2011), 141; Günay Yıldız, “Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma”, *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 8/15 (2019), 415.

² Özkal Sayan, *Kamu Personel Yönetimi*, 87; Özkal Sayan-Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, 141.

³ Resmi Gazete Tarih:23.07.1965 Sayı:12056, Çalışmanın devamında “DMK” olarak anılmıştır.

⁴ Onur Ender Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 2.Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 35.

⁵ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 37.

⁶ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*,37.

⁷ Ali Güneyi, “Türk Kamu Personel Sistemine Bütünsel Bir Bakış”, *Publicus* 2 (2024),48.

1.Kamu Görevlilerine İlişkin Temel İlke ve Kavramlar

İdare, kanuni düzenlemelerle kendisine yüklenen görevleri yerine getirebilmesi için taşınır ve taşınmaz malların yanı sıra doğrudan emeğe de gereksinim duymaktadır.⁸ Çünkü hizmetlerin idare eliyle yürütülmesinde doğrudan emeği geçen kişiler var olmadıkça taşınır ve taşınmaz mallar bir anlam ifade etmez.⁹ İdarenin hizmetlerini yürütürken istihdam edilen bu gerçek kişiler idarenin “*insan unsurunu*” oluşturmaktadır.¹⁰ Bahsi geçen bu topluluk hukuk alanında, “*kamu hizmeti görevlisi*”, “*kamu personeli*”, “*kamu ajanları*” veya “*kamu görevlileri*” gibi farklı biçimlerde isimlendirilebilmektedir.¹¹ Bu kişiler, idarenin kendilerine verdiği yetkiler çerçevesinde onun adına hareket kabiliyetine sahiptirler.¹² Dolayısıyla bu kişilerin, kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olarak kamu bünyesinde bulundurulması ve kamu yararının verimli şekilde gerçekleşmesi için nitelik ve nicelik olarak yeterli şekilde istihdam edilmeleri gerekmektedir.¹³

1.1.Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu görevlisi kavramı mevzuatımızda ve yargı kararlarında farklı isimlerle ele alınmıştır.¹⁴ Anayasa’nın farklı maddeleri incelendiğinde idarenin faaliyetlerindeki insan unsuru hakkında “*devlet memurları*” (m.33), “*kamu görev ve hizmetinde bulunanlar*” (m.39) ve “*resmî görevliler*” (m.40) gibi farklı isimlendirmeler yapıldığı görülmektedir.¹⁵ Kamu görevlisi, kamu personeli, memur, resmi görevli, kamu hizmeti görevlisi, idare ajanı gibi kavramlar birbirinin yerine kullanılabilir. Ancak bu noktada önemli olan husus, kamu görevlilerinin hukuki durumunun net bir şekilde belirlenmiş olmasıdır. Dolayısıyla bu kişilere uygulanacak hukuk kurallarının anlamlarındaki farklılıklara dikkat edilerek idarenin faaliyet

⁸ Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 18.Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024), 695; Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 2.

⁹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 695.

¹⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 695.

¹¹ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 10. Baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2024), 983; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 695.

¹² Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 695.

¹³ Atay, *İdare Hukuku*, 984; Bilal Şinik, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli*, 2. Baskı (İstanbul: Türkmen Kitabevi, 2012), 169.

¹⁴ Çınar Can Evren- İsmail Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 4.Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024), 17.

¹⁵ 1982 Anayasası’nda kullanılan ifadeler: “*devlet memurları*” (m.33), “*kamu görev ve hizmetinde bulunanlar*” (m.39), “*resmî görevliler*” (m.40), “*kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevliler ve yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri*” (m.68), “*kamu hizmetine girenler*” (m.71), “*kamu hizmeti görevlileri*” (m.121), “*memurlar ve diğer kamu görevlileri*” (m. 128), “*kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse*” (m.137); Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 12. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2024), 504; Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 17.

göstermesi büyük önem taşımaktadır.¹⁶ Kamu görevlisi kavramını geniş ve dar anlamda kamu görevlisi olarak tanımlamak mümkündür.¹⁷

Geniş anlamda kamu görevlisini; devlet tüzel kişiliğinde, kamu iktisadi teşebbüslerinde ve diğer kamu tüzel kişilerinde hukuki durumlarına ve yerine getirdikleri görevlere bakılmaksızın çalışan kimseler olarak tanımlamak mümkündür.¹⁸ Bu açıdan önemli olan, kamu sektöründe “görev” ifa ediyor olmaktır.¹⁹ Geniş anlamda kamu görevlilerinin tabi olduğu hukuk değişkenlik gösterebilmektedir. Dolayısıyla bu kişiler ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda, bunların hukuki durumları özelinde görevli yargı yerinin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.²⁰ Vali, kaymakam, seçimle göreve gelen milletvekili, belediye başkanı, akademisyenler, sözleşmeli personel, Cumhurbaşkanınca atanan bakanlar geniş anlamda kamu görevlisi kapsamına girmektedir.²¹ Geniş anlamda kamu görevlisini; hizmete alınmaları, görevliye ödenen ücretler, görevlinin hizmet süresi, asli ve yardımcı ve görevliye uygulanan hukuk dalları yönünden beş sınıfa ayırmak mümkündür.²²

Kamu görevlilerinin kamu hizmetine alınmaları “*kendi istekleri ile kamu hizmetine girenler*” ve “*yükümlü olarak kamu hizmetine alınanlar*” olarak ikiye ayrılmaktadır.²³ Kamu hizmetlerinde yer almak isteyen her bir yurttaş kendi isteği neticesinde bu hakka nail olur. İstisnaen kendi istekleri dışında zorunlu olarak kamu hizmetine alınan yükümlüler/ödevliler/mükellefler gibi farklı şekillerde adlandırılan kamu görevlileri de bulunmaktadır.²⁴ Bu kişilere, gerekli yaşa ulaşmış ve mazereti bulunmayan vatandaşların zorunlu askerlik yapması örneğini verebiliriz.²⁵ Bununla birlikte sivil yönetimlerde de isteğe bağlı olmadan kamu hizmetine girme durumlarına örnek gösterebiliriz. Bunlar; olağanüstü hâl, savaş, seferberlik gibi durumlarda getirilen çalışma yükümlülükleri şeklinde örneklendirilebilir.²⁶ Kamu görevlileri yerine getirdikleri hizmete binaen “*ücret karşılığı*

¹⁶ Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 17.

¹⁷ Osmanlı döneminden günümüze kamu personeli kavramının tarihsel gelişimi için bkz. Selman Sacit Boz, *Kamu Personel Hukuku*, 1.Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 27-33.

¹⁸ Atay, *İdare Hukuku*, 984; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 6.Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 411.

¹⁹ Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 18.

²⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 695.

²¹ Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 18.

²² Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 507; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 412; Ramazan Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 9.Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2024), 263; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 699.

²³ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 699.

²⁴ Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 411. Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 263; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 699.

²⁵ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 263.

²⁶ Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 411.

çalışanlar” ve *“ücretsiz çalışanlar*” olarak ikiye ayrılmaktadır.²⁷ Kamu görevlilerine yaptıkları iş ve sundukları emekler karşılığında belirli ücret ödenmektedir.²⁸ Memurlar ve sözleşmeli personel bu sınıfa girmektedir.²⁹ Fakat bununla beraber kamu hizmeti gören bazı kamu görevlileri ile idare arasında mükellefiyet veya gönüllülük esaslarına dayanan bir ilişki mevcut olduğunda ücret ödenmemektedir.³⁰ Kamu görevlileri hizmet süreleri bakımından *“sürekli kamu hizmeti gören”* ve *“sürekli kamu hizmeti görenler”* olarak ikiye ayrılmaktadır.³¹ Atama ile göreve başlayan kamu görevlilerinin büyük bir çoğunluğu sürekli olarak kamu hizmeti görürler.³² Sürekli kamu hizmeti gören kamu görevlisi ifadesi, kişinin kendisinden kaynaklanan sebeplerin haricinde ölümüne veya emeklilik yaşına gelene kadar devamlı bir şekilde kamu hizmeti yürütebilmesini ifade etmektedir.³³ Kamu görevlilerinin diğer bir kısmı ise hizmetin niteliği gereği veya kanunların görevi belli bir süre ile sınırlamış olmasından dolayı sürekli bir kamu hizmeti görürler.³⁴ Buna; seçimle kamu hizmetine getirilen milletvekilleri ve belediye başkanları gibi örnekleri verebiliriz. Bunun gibi birçok kamu görevlisi, sürekli olarak kamu hizmeti yürütmekte olup sürenin sona ermesi üzerine görevleri de sona erer.³⁵ Kamu görevlileri asli ve yardımcı eleman olmaları yönünden *“asli kamu görevlisi”* ve *“yardımcı kamu görevlisi”* olarak ikiye ayrılmaktadır.³⁶ Bu ayrım temelde (mülga) 788 sayılı Memurun Kanunu’nun kamu hizmetindeki asli elemanı memur, yardımcı elemanı ise hizmetli olarak nitelendirmesinden kaynaklanmaktadır.³⁷ DMK ise asli/yardımcı eleman ayrımını benimsemiş olmakla birlikte her iki hizmetin memurlarca görülmesi gerektiğine dair bir düzenleme yapmıştır.³⁸ DMK, 36. maddesinde yardımcı hizmetler sınıfının yürütebileceği pek çok iş alanını sayarak genel manada tanımlamak suretiyle bir memuriyet sınıfı olarak yardımcı hizmet sınıfını düzenlemiştir.³⁹ Kendilerine uygulanan hukuk bakımından kamu görevlileri, *“kamu/idare hukuku”* uygulanan ve *“özel hukuk/iş hukuku”* uygulananlar olarak ikiye

²⁷ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

²⁸ Doğan Canman vd., *Kamu Görevlileri El Kitabı*, 1.Baskı (Ankara: TODAİE, 2002),88; Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 264; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

²⁹ Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 412; Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 264.

³⁰ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 264; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

³¹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

³² Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 264.

³³ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*,264; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

³⁴ Canman vd., *Kamu Görevlileri El Kitabı*,89, 264; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700; Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 264.

³⁵ Nihat Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 13. Baskı (Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2025), 23; Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 264; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 411.

³⁶ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 264; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

³⁷ Canman vd., *Kamu Görevlileri El Kitabı*, 89; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

³⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

³⁹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

ayrılmaktadır.⁴⁰ Kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunu oluşturan memurlar, kamu hukuku rejimine tabidir.⁴¹ Bununla beraber idare ile arasında sözleşme ilişkisi olanlara ve geniş anlamda kamu görevlisi olan işçilere ise özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır.⁴² Bu ayrım, idare ile görevliler arasında çıkabilecek uyuşmazlıklarda görevli yargı yerinin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.⁴³

Dar anlamda kamu görevlisinin ifade ettiği anlam idare hukukunda önem taşımaktadır. Anayasa'nın 128. maddesinde; Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esasları çerçevesinde yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevlerini, memurlar ve diğer kamu görevlileri vasıtasıyla yürüteceği düzenlemesi yer almaktadır. Bu hüküm memurları ve diğer kamu görevlilerini tanımlamamakta, bahsi geçen kişilerce yapılacak olan görevin niteliğinin bir anlamda çerçevesini çizmektedir.⁴⁴ İdare hukukunun konusunu oluşturan kamu görevlileri, bu kapsamda değerlendirilmektedir.⁴⁵ Anayasa hükmünden anlaşılacağı üzere dar anlamda kamu görevlisinin kamu tüzel kişilerinde “*genel idare esaslarına*” uygun, yürütmeleri gereken kamu hizmetlerinin “*asli ve sürekli görevleri*” olan kişileri ifade ettiği sonucu çıkarılabilir.⁴⁶ Dar anlamda kamu görevlisinin çerçevesini çizen Anayasa'nın 128. maddesindeki “*genel idare esasları*” terimi, kamu görevlilerinin kamu hukuku rejimine ve kamusal yönetime tabi usullere bağlılığını ifade etmektedir.⁴⁷ Bu kavram kamu gücü kullanarak, tek yanlı idari işlemleri yapmak ve karar almak olarak nitelendirilebilir.⁴⁸ Belli bir kamu hizmetini; planlanması, yürütülmesi ve düzenlemesi kamu gücüne sahip olup tek taraflı irade açıklamasıyla sonuç doğurmaktaysa bu faaliyetin genel idare esaslarına göre ortaya çıktığı sonucuna varabiliriz.⁴⁹ Madde devamındaki “*asli (birincil) ve sürekli görevler*” terimi ise bahsi geçen görevin kadroya bağlanmasını ifade etmektedir.⁵⁰ Çünkü görev için kadronun tahsisi, göreve asli ve sürekli nitelik kazandırmaktadır.⁵¹ Böylece kamu görevlisi o kadro ile bütünleşerek kamu hizmetinin kesintisiz bir şekilde görülmesini

⁴⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

⁴¹ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 265.

⁴² Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 265.

⁴³ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 700.

⁴⁴ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 696.

⁴⁵ Kemal Gözler- Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 26. Baskı (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2024), 559; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 508.

⁴⁶ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 696.

⁴⁷ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 696.

⁴⁸ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 269.

⁴⁹ Metin Günday, “Kamu Personel Rejimi”, *Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri*, (Ankara: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, 2002), 52.

⁵⁰ Mustafa Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 1.Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2009), 34.

⁵¹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 697.

sağlamaktadır.⁵² Bir görev için kadro tahsisi statü ilişkisini doğurur. Zira idare ile kamu görevlileri arasında sözleşme ilişkisi değil statü ilişkisi vardır. Bu statü ilişkisinin kurulması yasama organınca kişilik dışı ve soyut kurallar çerçevesinde yapılmaktadır.⁵³ Bu yetki, yasama organına Anayasa'nın 128.madde 2'nci fıkrasında tanınmıştır. Memur ve diğer kamu görevlilerine ilişkin anayasal bir koruma sağlamıştır. Bahsi geçen madde, memurlara ve diğer kamu görevlilerine yönelik sayma biçiminde ifade edilen konularda düzenlemelerin kanunla yapılmasına ilişkindir.⁵⁴ Anayasa'nın bahsi geçen fıkrasında kamu görevlileri, “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” olarak ikiye ayrılmaktadır.

Kamu görevlisine ilişkin incelemelerimizin devamında dar anlamda kamu görevlisini; devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri bünyesinde devamlı olarak, kamu hukuku rejimine tabi şekilde, işlerini “mesleki sıfatlarıyla” ücreti karşılığında görev yapanlar olarak tanımlamak mümkündür.⁵⁵ Mesleki sıfatla görevin yürütülmesi önemli bir ayrımdır. Çünkü bu sıfatla görevlerini yürütmeyenler dar anlamda kamu görevlisi değildir. Cumhurbaşkanı, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, bakanlar, muhtarlar ve milletvekilleri dar anlamda kamu görevlisi sayılmamaktadır. Çünkü bunlar, görevlerini mesleki olarak değil geçici surette seçilmiş veya atanmış sıfatlarıyla yürütürler.⁵⁶

1.2.Kamu Görevliliğinin Ölçütleri

Kamu hizmetini yürüten her kişinin “kamu görevlisi” olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.⁵⁷ Çalışmamızın önceki kısmında bahsedildiği üzere; serbest olarak çalışanlar, özel hukuk tüzel kişiliği bünyesinde görev yapanlar, kamu tüzel kişilerinde özel hukuk kurallarına tabi olarak çalışanlar (işçiler) kamu görevlisi kapsamında değildir.⁵⁸ Kişinin kamu görevlisi olarak nitelendirilmesinin, hakkında uygulanacak hukuki rejimin ve idareyle arasında çıkan uyuşmazlıklarda (atanma, terfi, yer değiştirme, disiplin gibi) görevli yargı yerinin belirlenmesi gibi mühim sonuçları vardır. Bu sebeple ayrımın net bir şekilde yapılması büyük önem taşımaktadır.⁵⁹ Kamu görevlisi kavramının idare hukukuna ilişkin mevzuatta doğrudan genel bir tanımı yoktur. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 6. maddesinde kamu görevlisini, atanma

⁵² Günday, “Kamu Personel Rejimi”, *Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri*, 53; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 697; Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 47.

⁵³ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 697.

⁵⁴ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 697.

⁵⁵ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 560; Fatih Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 1.Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2024), 46; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 413.

⁵⁶ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 560.

⁵⁷ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 560.

⁵⁸ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 560.

⁵⁹ Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 18; Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 560.

veyahut seçimle göreve gelme yolu fark etmeksizin, kamuya ilişkin faaliyetlerde bir şekilde sürekli veya geçici şekilde yer alan kişi olarak tanımlanmıştır. Ancak yapılan bu tanımlamanın idare hukukunda bir geçerliliği bulunmamaktadır.⁶⁰ Bu nedenle doktrinde yapılan tanımlamalar vasıtasıyla bazı kriterler oluşturulmuştur. Böylece kişinin kamu görevlisi olup olmadığına dair saptamalar mümkün hale gelmiştir. Kamu görevliliğinin üç şartı vardır. Bunlar; kişinin kamu kurum veya kuruluşu teşkilatına bağlı olarak çalışması, kamu kesiminde bir teşkilat içinde istihdam edilmesi ve idare ile arasında kamu hukuku kurallarının geçerli olması şeklindedir. Bu üç kriteri kümülatif olarak bünyesinde bulunduran kişinin kamu görevlisi olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür.⁶¹

Kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için aranan birinci kriterimiz, idari örgüt içerisinde yer almasıdır.⁶² Bu doğrultuda özel hukuk kurallarına tabi bireyler ve hakkında özel hukukun uygulandığı tüzel kişi personeli kamu görevlisi olarak kabul edilemez. Kamu yararına çalışanlar (taksiciler, fırıncılar) veya bazı kanunlar çerçevesinde kamu hizmeti ifa ettikleri kabul edilen meslek grupları (serbest avukatlar⁶³) kamu görevlisi değildir.⁶⁴ Avukatların kamu görevlisi sayılabilmesi için bir kamu kurum veya kuruluşunda faaliyet göstermesi gerekir.⁶⁵

İkinci kriterimiz istihdam türüne ilişkindir. İstihdam kavramsal olarak “*bir görevde, bir işte kullanma*”⁶⁶ anlamına gelmektedir. Kişinin kamu görevlisi olarak nitelendirilmesi için kamu tüzel kişiliğinde istihdam edilmesi ve bu görevi mesleki sıfatla yerine getirmesi gerekmektedir.⁶⁷ Örneğin kamu hizmetinin bir görülme biçimi olan imtiyaz sözleşmesiyle kamu hizmetinde yer alan imtiyazcılar, zorunlu askerlik görevini yapan erler yani geçici yükümlülüler, mahkemece çağrılan tanık, bilirkişi ve noterler kamu görevlisi değildir.⁶⁸ Zira bunlardan hiçbirisi, yaptıkları işi kamu bünyesinde mesleki bir faaliyet olarak yürütmemektedir.⁶⁹

Bir kişi hakkında kamu görevlisi nitelendirmesi yapılabilmesi için aranan sonuncu kriterimiz, görevli ile idare arasındaki ilişkinin kamu hukukuna tabi olmasıdır.⁷⁰ Kamu hukukuna dayanan bu bağ memurlar bakımından “*atama*”, sözleşmeli personel açısından ise

⁶⁰ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 560.

⁶¹ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 560; Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 24.

⁶² Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 260; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 696.

⁶³ Danıştay 8. Dairesi (Danıştay), K.1994/306 (27.01.1994), *Danıştay Dergisi* 26/90 (1996), 817.

⁶⁴ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 696.

⁶⁵ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 260.

⁶⁶ Türk Dil Kurumu (TDK), “İstihdam Nedir?” (Erişim Tarihi:14.06.2025).

⁶⁷ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* 560; Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 24.

⁶⁸ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* 560; Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 24.

⁶⁹ Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 24.

⁷⁰ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* 560; Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 24.

“idari sözleşmeler” ilişkisiyle kurulmaktadır.⁷¹ Dolayısıyla kamu tüzel kişiliklerinde istihdam edilen “işçiler”, bunlar ile idare arasında özel hukuk hükümlerinin geçerli olduğu iş sözleşmesi ilişkisi bulunduğu için kamu görevlisi olarak nitelendirilmez. Bunların idare ile aralarında ortaya çıkabilecek bir uyuşmazlıkta özel hukuk rejimi devreye girecektir.⁷²

1.3.657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevlileri

Kamu görevlisi kavramıyla bir kişinin kamu görevlisi olup olmadığının tespitinde yardımcı olabilecek ölçütlerin ele alınmasının ardından, kamu görevlilerinin 657 sayılı DMK’da hangi tür ayrımlara tabi olduğunu incelenmelidir.⁷³ Kamu hizmetlerinin çeşitliliği ve sürekliliği sebebiyle tek bir görevli türüyle işleyişin devamlılığı zordur.⁷⁴ Bu doğrultuda 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı DMK’nın 4. maddesinde “memur” (4A), “sözleşmeli personel” (4B) ve “işçi” (4D)⁷⁵ olmak üzere üç ayrı istihdam biçimi öngörülmüştür.⁷⁶ DMK’nın 5. maddesi gereği, Kanunun uygulandığı kurumlarda öngörülen bu üç istihdam türü dışında kamu görevlisinin çalıştırılması mümkün değildir.⁷⁷ İşçiler, DMK 4/D’de açıklandığı üzere memur ve sözleşmeli personel dışında kalan çalışanlardır. Bahsi geçen maddede işçiler, tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle sürekli çalıştırılan sürekli işçiler ve özel mevzuatlarla geçici iş pozisyonlarında altı aydan daha az süreli olmamak üzere belirli süreyle çalıştırılanlar geçici işçiler olarak sınıflandırılmıştır. İşçiler hakkında DMK hükümleri uygulanmaz. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2. madde 1. fıkrasında bu gerçek kişiler, iş sözleşmesine dayanarak çalışanlar olarak tanımlanmıştır.⁷⁸ Bu tanımdan da anlaşacağı üzere işçi istihdamının en temel unsuru iş sözleşmesidir.⁷⁹ İşçi ile idare aralarında özel hukuk rejiminin geçerli olduğu iş akdiyle ilişki kurmaktadır.⁸⁰ İşçi ile idare arasında gerçekleşen akdi bağ ile idarenin tek taraflı üstün yetkilere sahip olduğu bir düzen oluşturmamaktadır. İşçi ile

⁷¹ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*; Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 24.

⁷² Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*; Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 24.

⁷³ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 263.

⁷⁴ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 703.

⁷⁵ 20.11.2017 öncesi 657 sayılı DMK’ın 4/C maddesinde “geçici personel” istihdamı türü de yer almaktaydı. Bu istihdam türü 20.11.2017 tarihli ve 696 sayılı Olağanüstü Hâl Kapsamında Bazı Düzenlemelerin Yapılması Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararname ile kaldırılmıştır.

⁷⁶ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 562; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705; Atay, *İdare Hukuk*, 990.

⁷⁷ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 266.

⁷⁸ Resmî Gazete Tarih: 10.06.2003 Sayı:25134.

⁷⁹ Seçkin Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 1.Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2014), 48.

⁸⁰ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 51; Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 49.

idare arasındaki herhangi bir uyuşmazlıkta adli yargıdaki iş mahkemeleri görevli olacaktır.⁸¹ İşçilerin dar anlamda kamu görevlisi kavramının kapsamına girmediği anlaşılmaktadır.

1.3.1 Memur

Memuriyet, kamudaki personelin büyük bir çoğunluğunu oluşturan ve 657 sayılı DMK'da bahsi geçen istihdam biçimlerinden “*asli ve sürekli*” nitelik taşıyan personel türüdür.⁸² DMK'nın 4/A maddesinde memurlar, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde genel idare esaslarına uygun biçimde asli ve sürekli kamu hizmeti sağlayan görevliler olarak tanımlanmıştır. Bahsi geçen tanımlamaya göre bir kamu görevlisini memur kabul edebilmemiz için; bu görevlinin devlet veya diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalışmasına, kamu hizmetlerini genel idare esasları çerçevesinde yürütmesine ve görülen hizmetin asli ve sürekli olarak bir kamu hizmeti niteliği taşımasına ihtiyaç vardır.⁸³ Memurların çalışma rejimleri, devlet eliyle tek taraflı olarak düzenlenir, bunlar kural olarak kariyer ilkesi gereği yaşam boyu istihdam edilirler ve bunların statülerine ilişkin uyuşmazlıklarda görevli yargı yeri idari yargıdır.⁸⁴

Memur kavramı; yaşam koşulları, tarihi gelişim, kültürel özellikler gibi sebeplerden dolayı ülkeden ülkeye değişmekte olduğu gibi aynı ülke içerisinde bile gelişen şartlara ve değişen zamana karşı anlam farklılıklarına uğramaktadır.⁸⁵ Her ülke, kendi içerisinde kamu personel hukukunun en önemli parçası olan memuru tanımlamaya çalışmıştır. Bu nedenle herkes tarafından kabul edilen tek bir memur tanımı bulunmamaktadır.⁸⁶ Çoğulu memurin olan memur kelimesi, “*emir alan kimse*” anlamına gelen Arapça “*emr*” kökünden dilimize geçmiştir.⁸⁷ Sözlükte ise devlet bünyesinde aylık karşılığı hizmet veren kimse, görevli olarak tanımlanmıştır.⁸⁸ Memurluk; ülkemizde kişinin sahip olduğu yeteneklerin ve bilgi birikimlerinin değerlendirilerek seçiminin yapıldığı, çalışma hayatı boyunca yükselme olanağı verilen meslek veyahut kariyer olarak tanımlamak mümkündür.⁸⁹ Memurluğun meslek olarak

⁸¹ Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 49.

⁸² Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 266; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 704.

⁸³ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 563; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 704.

⁸⁴ Atay, *İdare Hukuku*, 991.

⁸⁵ Oğuz Sancakdar- Lale Burcu Önüt, *Memur Hukuku*, 1.Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024), 19.

⁸⁶ Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku El Kitabı*, 4.Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024), 136; Sancakdar- Önüt, *Memur Hukuku*, 19.

⁸⁷ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 4; Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 25.

⁸⁸ Türk Dil Kurumu (TDK), “Memur Nedir?” (Erişim Tarihi: 21.06.2025).

⁸⁹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705.

kabulü, kişinin idare ile arasındaki bağlantının nesnel kanuni düzenlemelerle belirlenmesi ve memurların hizmet sağlarken tarafsız olması gerekliliğini doğurmaktadır.⁹⁰

1.3.2.Sözleşmeli Personel

İstisnai bir istihdam biçimi olan sözleşmeli personel uygulaması, mesleki bilgi veya uzmanlık bilgisi gerektiren geçici işlerde ve zorunlu hallerde kendisine başvuru istihdam türüdür. Sözleşmeli personel ise kadroya bağlı olmaksızın kamu hizmeti gören görevlilerdir.⁹¹ Sözleşmeli personel aynen memurlar gibi kamu görevlisi kabul edilmektedir.⁹² Ancak sözleşmeli personelin işleri geçici nitelik taşıdığından kadroya bağlanmamıştır.⁹³ Sözleşmeli personel ile idare arasında “*idari hizmet sözleşmesi*” vasıtasıyla iki taraflı akdi bir ilişki kurulmaktadır.⁹⁴ İdari hizmet sözleşmesi, özel hukuka tabi iş sözleşmelerinden farklı olarak idari sözleşme türlerinden biri olup idare hukuku esaslarına tabidir.⁹⁵ Bundan dolayı bu sözleşme nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenmektedir.⁹⁶

Sözleşmeli personel istihdamı istisnai bir uygulama olarak ortaya çıkmış olmakla birlikte, son zamanlarda çıkarılan kanunlar ile uygulama alanı genişletilip kadrolu memur istihdamının yerine tercih edilmeye başlanmıştır.⁹⁷ Bunun sebeplerini; sözleşmeli personel kamu hizmeti görürken bu istihdam türünün süreli veya geçici olarak istihdam imkanı tanınması, belli bir yerde çakılı kadro olarak kalma olanağının olması, yabancı uyruklu kişilerin kamu hizmetine girmesine imkan vermesi ve kamu hizmetine memur kadro kontenjanlarına bağlı olmaksızın girişine imkan tanınması şeklinde ifade etmek mümkündür.⁹⁸ Sözleşmeli personel genel anlamda bağlı bulundukları kanunlara çerçevesinde, genel sözleşmeliler şeklinde de ifade edilen Devlet Memurları Kanunu 4/B maddesine göre ve kamu hizmeti anlayışının değişmesi sonucu istihdama katılan özel kuruluş kanunlarına göre istihdam edilen sözleşmeli personel olarak ikiye ayrılabilir.⁹⁹

⁹⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705.

⁹¹ Adil Bucaktepe, “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 18/3-4 (2014), 460; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705; Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 267.

⁹² Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 30.

⁹³ Atay, *İdare Hukuku*, 992; Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 30.

⁹⁴ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705; Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 563.

⁹⁵ Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 30.

⁹⁶ Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 30.

⁹⁷ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705; Atay, *İdare Hukuku*, 991.

⁹⁸ Atay, *İdare Hukuku*, 992.

⁹⁹ Atay, *İdare Hukuku*, 991.

DMK 4/B’li sözleşmeli personel türlerini üçe ayırmak mümkündür. İlki; madde 4/B-1’de özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Kanun maddesinde bahsi geçen işler; sayma biçiminde ifade edilmiştir. İkincisi; madde 4/B-2’de düzenlenen zorunlu hallerde asli ve sürekli kamu hizmeti niteliği taşıyan bazı görevlerde sözleşmeli kamu görevlisi istihdamına cevaz verilmesi durumudur. Maddede, hangi hallerde kimin istihdam edilebileceği açıkça sayılmıştır: yabancı uyruklular, kadrolu istihdam yetersiz olması halinde öğretmenler, hizmetine kısmi zamanlı ihtiyaç duyulacaklar, Adli Tıp Kurumu uzmanları, Devlet konservatuvarları sanatçı öğretim üyeleri, İstanbul Belediyesi Konservatuvar sanatçıları, dış kuruluşlarda ve yurtdışı teşkilatlarının belirli bazı hizmetlerinde çalıştırılacak personel şeklindedir. Üçüncüsü ise 2023 yılında 4/B maddesine eklenen bir hükümle, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek pozisyon unvanlarında işin geçici olma şartı aramaksızın istihdam edilen sözleşmeli personel türüdür. Buna göre, 4/B düzenlemeleri ve özel kanunlardaki düzenlemeler saklı kalmak koşuluyla 657 sayılı Kanun’a tabi idarelerde, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek pozisyon unvanlarında işin geçici olma şartı aramaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edilenler aynı kurumda üç yıl çalışma süresini tamamlamışsa, sürenin bitiminden otuz gün içinde istemde bulunmaları halinde, bulundukları yerde aynı unvanlı memur kadrosuna atanırlar. Bulundukları yerde aynı unvanlı memur kadrosu yoksa atanacakları kadrolar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, sağlık ve can güvenliği sebepleri hariç olmak üzere kural olarak üç yıl başka yere atanamazlar. Bu şekilde memuriyete girenler, görevli bulundukları yerde minimum bir yıl daha kamu hizmeti yürütmekle mükelleftirler. Bu şekilde memur kadrosuna atananların sözleşme süreleri memuriyette geçmiş gibi değerlendirilir.

DMK 4/B maddesi çerçevesinde kamu hizmetinde yer alan sözleşmeliler, bu istihdam türünün ilk ortaya çıkışı itibariyle zaruri ve istisnai hallerde kamu hizmetini geçici olarak sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Bunun aksine memur ise asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürütmektedir.¹⁰⁰ Ancak bu madde hükmü, sonradan yürürlüğe konulan düzenlemelerle geçicilik özelliği taşımayan birçok hizmet bakımından da sözleşmeli personelin idare bünyesinde çalıştırılmasına olanak sağlamıştır.¹⁰¹

İkinci grup sözleşmeli personel ise özel kanunlar bağlamında istihdam edilen personeldir. Mevzuatımızda bu türden birçok kanun örneği bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesine ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde

¹⁰⁰ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 564.

¹⁰¹ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 564.

Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmündeki Kararname'dir.¹⁰² Bu KHK'nın 3. maddesinin (c) fıkrasında, bu maddenin (b) fıkrasında sayılanlar dışında kalan sözleşmeli personelin bu KHK ile belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilen bir sözleşme ile çalıştırılacağı düzenlenmiştir. Benzer şekilde; 375 sayılı KHK'nın¹⁰³ ek 26 ve 27. maddesinde, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin¹⁰⁴ 13/1-d maddesinde, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde¹⁰⁵ bu personel çeşidine ilişkin kanuni düzenlemelere yer verilmiştir.¹⁰⁶ Bu kanun hükümleri en yaygın ve sık kullanılan sözleşmeli personel istihdam araçları olmakla beraber başka özel kanunlarla ve kararnamelerle çalıştırılan sözleşmeli personel de hukukumuzda bulunmaktadır.¹⁰⁷ Sözleşmeli personele ilişkin düzenlemelerin kanunlarda dağınık şekilde bulunması, hukuki uyumsuzluklarda zorluklara sebep olmaktadır.¹⁰⁸

1.4. Özel Kanunlarına Tabi Diğer Kamu Görevlileri

Türk kamu personel hukukuna “*diğer kamu görevlisi*” kavramı 1982 Anayasası ile girmiştir.¹⁰⁹ Bu kavram, Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrasında yer alan asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceğine dair düzenlemeyle karşımıza çıkmaktadır. Mevzuatımızda bu kavramı doğrudan tanımlayan bir mevzuat hükmü görülmemiştir. Bahsi Anayasa hükmü incelendiğinde, memurlar gibi diğer kamu görevlilerinin de “*genel idare esaslarına*” ilişkin “*asli ve sürekli*” kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla istihdam edileceklerinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.¹¹⁰ Bir diğer deyişle maddede yer alan “*diğer kamu görevlileri*” ibaresi, kamu tüzel kişiliklerinde özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilenleri değil kamu hukukuna bağlı olarak çalışanları ifade etmektedir.¹¹¹ Bu çerçevede genel olarak bu görevlileri, idareyle aralarında kamu hukuku ilişkisi bulunan, kamu hizmetlerinde asli olarak rol alan fakat özlük hakları 657 sayılı DMK dışında kendi özel

¹⁰² Resmî Gazete Tarih: 29.01.1990 Sayı:20417.

¹⁰³ Resmî Gazete Tarih: 30.06.1986 Sayı:20211.

¹⁰⁴ Resmî Gazete Tarih: 10.07.2018 Sayı:30474.

¹⁰⁵ Resmî Gazete Tarih: 15.05.2018 Sayı:30479.

¹⁰⁶ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 565.

¹⁰⁷ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 565.

¹⁰⁸ Özkal Sayan, *Kamu Personel Yönetimi*, 89; Özkal Sayan- Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, 143.

¹⁰⁹ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 270.

¹¹⁰ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 270.

¹¹¹ Atay, *İdare Hukuku*, 988-989.

kanunları ile korunan, memur haricindeki görevliler olarak tanımlamak mümkündür.¹¹² Öte yandan diğer kamu görevlisi kavramının idare hukuku doktrinde hangi kamu görevlilerini kapsamına aldığı hususu, oldukça tartışmalı bir konudur. Bazı yazarlar diğer kamu görevlisi kavramının hâkim ve savcılar, akademik personel ve askeri personeli¹¹³ kapsadığını kabul etmekteyken diğer bir kısım yazar ise sözleşmeli personeli¹¹⁴ kapsadığını kabul etmektedir.¹¹⁵ Bu çalışma kapsamında diğer kamu görevlileri; DMK'nın 1. maddesinin 3. fıkrası gereğince bu Kanun'un kapsamı dışında bırakılan ve özel nitelikli kanunları olan hâkim ve savcılar, askeri personel ve akademik personel çerçevesinde değerlendirilmiştir.

DMK'nın 1. maddesinin 3. fıkrasında, hemen üstte bahsi geçen personelin özel kanun hükümlerine tabi olarak istihdam edileceği belirtilmiştir.¹¹⁶ Bu görevliler, DMK kapsamında istihdam edilmeseler de işlerini meslek olarak yürüttüklerinden dar anlamda kamu görevlisi sayılırlar. Ancak bunlar, DMK'nın 4. maddesinde tanımlanmış olan “*memur*” sınıfına mensup olmadıklarından “*diğer kamu görevlisi*” olarak kabul edilmelidirler.¹¹⁷ Bu kapsamda DMK'nın kapsam dışı bıraktığı diğer kamu görevlilerini genel olarak altı sınıfa ayırabiliriz. Bunlar; “*yargı kuruluşlarında yargı işlerini yerine getirenler*” (*hakimler ve savcılar*), “*2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'na tabi görevliler*” (*akademik personel*), “*Türk Silahlı Kuvvetleri personeli*”, “*sanatçı personel*”, “*Spor-Toto personeli*”, “*Emniyet teşkilatı mensupları*”¹¹⁸ şeklindedir.¹¹⁹ Bu altı sınıftan bazılarına, diğer kamu görevlileri içerisindeki yerlerinin öneminden dolayı ayrıca değinilecektir.

1.4.1. Hâkim ve Savcılar

Hâkim ve savcılar, diğer kamu görevlileri içerisinde adalet hizmetlerini yürüten personeldir. Hâkim ve savcıların DMK hükümlerinden ayrılarak kendi özel kanunlarına tabi olması, 1961 Anayasası dönemi “*yargının bağımsızlığı*” anayasal ilkesinin uygulanması

¹¹² Evren-Uçar, *Kamu Görevlileri Hukuku*, 23; Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 38.

¹¹³ Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 413; Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 270; Atay, *İdare Hukuku*, 989; Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 5-6; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 697.

¹¹⁴ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 511.

¹¹⁵ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 48.

¹¹⁶ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 271.

¹¹⁷ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 271.

¹¹⁸ DMK'nın 1. maddesinin 3. fıkrası ile aynı Kanun'un 36. maddesi çelişki içermektedir. DMK madde 1/3'de, “*Emniyet Teşkilatı Mensupları*” kanun dışında bırakılan görevliler arasındadır. Oysa devamında, DMK'nın “*Bu Kanuna tabi kurumlarda çalıştırılan memurlara ait sınıflandırmaların*” sayıldığı 36. maddesinin 1. fıkrasının VII. bendinde “*Emniyet Hizmetleri Sınıfı*” da bu Kanun kapsamında bir hizmet sınıfı olarak belirlenmiştir. Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 272.

¹¹⁹ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 271.

dolayısıyla gerçekleşmiştir.¹²⁰ Anayasa'mızın 159. maddesine göre, hâkim ve savcılarının personel rejimlerinde karar verme yetkisi Hâkimler ve Savcılar Kuruluna aittir.¹²¹ Bu Kurulun kuruluşu, görev ve yetkileri ve çalışma esasları, 2010 tarihli ve 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu¹²² ile düzenlenmiştir. Bu Kurul; hâkim ve savcılar hakkında mesleğe kabul, atanma, nakil, disiplin ve diğer özlük işlemlerini yerine getirmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.¹²³ Hâkimler ve Savcılar Kurulunun kuruluşunda, “mahkemelerin bağımsızlığı” ve “hâkimlik ve savcılık teminatı” esas alınmıştır.

2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ise adli ve idari yargı hâkim ve savcılarının personel rejimini düzenlemek amacıyla yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanun, hâkim ve savcılarının personel rejimine ilişkin genel hükümlerin yanı sıra Yargıtay ve Danıştay gibi yüksek yargı organlarının başkan ve üyelerinin aylıkları, ödenekleri ve mali-sosyal haklarına ilişkin düzenlemeleri de içermektedir.¹²⁴ Ancak bahsi geçen yüksek yargı organlarının başkan ve üyelerinin nitelikleri, seçilmeleri ve atanmaları gibi hususlar kendi özel kanunlarında düzenlenmiştir.¹²⁵ Örneğin 6216 sayılı Kanun ile Anayasa Mahkemesinin başkan, başkanvekili, üyelerinin seçimi, nitelikleri, atanma, özlük ve disiplin işlemleri düzenleme altına alınmıştır.¹²⁶

2802 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, hâkimlerin ve savcılarının mesleğe giriş esaslarının, ilerlemelerinin, yükselmelerinin, görevlendirme ve disiplin işlemlerinin bu Kanun'la düzenlendiği açıkça belirtilmiştir.¹²⁷ Bu Kanun'da hüküm bulunmayan bazı hallerde ise DMK hükümlerine atıf yapılmıştır (Örneğin md. 48/2).

1.4.2. Akademik Personel

Akademik personel, yükseköğretime ilişkin kamu hizmetlerini yürüten öğretim elemanlarıdır. Yükseköğretime ilişkin hizmetler, akademik personelle birlikte DMK'da konu ile ilgili belirtilen statüdeki personelle birlikte yürütülmektedir.¹²⁸ Anayasa'nın “Yükseköğretim kurumları” başlıklı 130. maddesinde, yükseköğretim kurumlarının amacının çağdaş kurallara dayanan eğitim ve öğretim bilinciyle ülkemizin ihtiyaçlarına binaen birey yetiştirmeyi hedefleyen, bu amaca yönelik olarak Devlet tarafından kamu tüzel kişiliği bulunan

¹²⁰ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 5.

¹²¹ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 272; Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 233.

¹²² Resmî Gazete Tarih: 18.12.2010 Sayı: 27789.

¹²³ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 272.

¹²⁴ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 272; Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 233.

¹²⁵ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 272

¹²⁶ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 272

¹²⁷ Resmî Gazete Tarih: 26.02.1983 Sayı: 1797.

¹²⁸ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 246.

bilimsel özerkliğe sahip kurumların kanunla kurulacağı belirtilmiştir.¹²⁹ Bu maddenin devamında, yükseköğretim kurumlarının bünyesinde istihdam edilen öğretim elemanlarının statüsüne yönelik hükümlerin yasayla düzenlenmesinin gerekliliği koruma altına alınmıştır. Akademik personel kişi, görevlerini, üniversite ve yüksek teknoloji enstitülerini kapsayan yükseköğretim kurumlarında yürütür.¹³⁰ Bununla birlikte ülkemizdeki vakıf üniversitesi niteliğindeki yüksek öğretim kurumlarından yer yapan personele ilişkin çalışma esasları hakkında 2547 sayılı Kanun, bu personele ilişkin maaş ve diğer sahip oldukları özlük hakları hususunda ise 4857 sayılı Kanun düzenlemeleri uygulanmaktadır.¹³¹

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3. maddesinin 1. fıkrasının (I) bendindeki “öğretim elemanları” tanımından yola çıkarak akademik personeli; yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim üyeleri, öğretim görevlileri ve araştırma görevlileri şeklinde sınıflandırmak mümkündür.¹³² Maddenin devamında öğretim üyeleri; profesör, doçent ve doktor öğretim üyesi olarak üçe ayrılmıştır. Yükseköğretim Personel Kanunu ve Yükseköğretim Kanunu, akademik personele yönelik sınıflandırmada sözleşme ve statü ilişkisiyle istihdam sağlayabilecek şekilde rütbe ve kadro sınıflandırmalarına birlikte yer vermiştir.¹³³ Akademik personelden profesör ve doçentler statü hukukuna göre; doktor öğretim üyesi, öğretim görevlisi, 33/a ve 50/d kapsamındaki araştırma görevlileri ise sözleşme ilişkisiyle yükseköğretim kurumu bünyesinde istihdam edilmektedir.¹³⁴ Bununla beraber yükseköğretim kurumlarında çalışmakta olup kanundaki bu tanıma girmeyen personel hakkında söz konusu kanun hükümlerinin uygulanma olanağı bulunmamaktadır.¹³⁵

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, akademik personelin aylık ve ödenek gibi mali ve özlük haklarına ilişkin hususları düzenlemiştir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ise bahsi geçen personelin atama, görev, yetki ve çalışma usul ve esaslarını konu almaktadır.¹³⁶ 2914 sayılı Kanun'un 20. maddesinde, bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde 2547 sayılı Kanun ve 657 sayılı Kanun'un uygulanacağını belirtmektedir. Dolayısıyla 2914 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Kanun ve 657 sayılı Kanun arasında özel-genel kanun ilişkisi vardır.¹³⁷

¹²⁹ Mustafa Avcı- Gökhan Güncan, *Yükseköğretim Mevzuatı*, 1.Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 13.

¹³⁰ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 247.

¹³¹ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 247.

¹³² Avcı- Güncan, *Yükseköğretim Mevzuatı*, 15.

¹³³ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 248.

¹³⁴ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 248.

¹³⁵ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 273.

¹³⁶ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 53.

¹³⁷ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 273.

1.4.3. Askeri Personel

1961 tarihli ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun değişik 1. maddesinde Türk Silâhlı Kuvvetleri, “*Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri subay, askerî memur, astsubay, erbaş ve erleri ile askerî öğrencilerden teşekkül eden ve seferde ihtiyatlarla ikmal edilen, kadro ve kuruluşlarla teşkilâtı gösterilen silahlı Devlet kuvveti*” şeklinde açıklanmıştır.¹³⁸ Türk Silahlı Kuvvetleri kendisine Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri genel çerçevede üç türden kamu görevlisiyle yürütmekte olup bunları; “*zorunlu olarak askeri hizmeti görenler*” (yükümlüler), “*sivil memurlar*” ve genel idare esaslarına göre kamu hizmetlerinden askeri hizmetleri asli ve sürekli gören muvazzaf veya sözleşmeli görevliler yani kısaca “*askeri personel*” olarak ayırabiliriz.¹³⁹ 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu hükümlerince kamu hizmeti gören bu görevliler, askeri personel olarak adlandırılır.¹⁴⁰ TSK bünyesindeki subay ve astsubayların yetiştirilmesi, sınıflandırılması, görev ve yükümlülükleri, terfileri ve her çeşit özlük hakları bu Kanun'da düzenlenmektedir. TSK'da görevli diğer askerler ve siviller hakkında, kendilerine özgü düzenlenmiş olan kanuni düzenlemeler uygulanmaktadır.¹⁴¹ 926 sayılı Kanun kapsamındaki subaylara ve astsubaylara ilişkin disiplin işlemlerinde ve cezai işlerinde ise 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu'nun¹⁴² düzenlemeleri uygulama alanı bulmaktadır.¹⁴³

Askerî personel rejimi, genel itibarıyla 926 sayılı Kanun ile düzenlenmektedir. Ancak askerî personel içerisinde, idari hizmet sözleşmesi ilişkisi esas alınmak suretiyle özel istihdam kanunlarıyla hizmet altına alınan personel de mevcuttur.¹⁴⁴ 926 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, bu Kanunun TSK'ya mensup astsubaylara ve subaylara ilişkin hususlarda uygulanacağı düzenlenmiştir. Bünyesinde bulunan diğer asker kişilerin ve sivil görevlilerin kendi özel kanunlarına tabi oldukları vurgulanmıştır. Öte yandan statü hukuku dışında istihdam edilen subay ve astsubayların personel rejimi, kendi özel kanunları ile düzenlenmiştir. TSK'da istihdam edilen sözleşmeli uzman erbaş ile er ve erbaşlar hakkında ise benzer şekilde özel kanuni düzenlemeler yürürlükte bulunmaktadır.

¹³⁸ Resmî Gazete Tarih:04.01.1961 Sayı:211, Çalışmanın devamında “TSK” olarak anılmıştır.

¹³⁹ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 52.

¹⁴⁰ Resmî Gazete Tarih:10.08.1967 Sayı: 12670; Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 52.

¹⁴¹ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 274.

¹⁴² Resmî Gazete Tarih: 16.02.2013 Sayı: 28561.

¹⁴³ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 274.

¹⁴⁴ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 223.

2. Devlet Memurunun Geçici Görevlendirilmesi

Statü hukukunun sağladığı bazı korumalar vasıtasıyla, kamu personel hukukunda dar anlamda kamu görevlilerinin kural olarak kadrolarına bağlı çalışmaları esastır.¹⁴⁵ Dolayısıyla kural olarak devlet memurlarının görev yeri değişikliği ancak kadro değişikliği ile mümkündür.¹⁴⁶ Ancak kişiden kişiye değişmeyen, sıkı şekil şartlarına tabi statü hukukuna ilişkin kadro değişikliği uygulamaları günümüzün hızla gelişen şartlarına ayak uyduramamaktadır. Bu sebeple kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde işlemesi için daha farklı mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁴⁷ Kamu görevlilerinin görevleri esnasında yatay veya dikey düzeyde bir kadrodan diğerine geçişleri hariç olmak üzere, bu genel kuralın dışında kanunlarla veya içtihatlarla geliştirilen “vekaleten görevlendirme”, “ikinci görev”, “tedviren görevlendirme” ve son olarak “geçici görevlendirme” gibi kamu görevlilerinin asıl bulundukları kadrolarında değişiklik oluşturmayan ancak bu işlemler sonucu görevlerinin içeriğinin değişebildiği mekanizmalar geliştirilmiştir.¹⁴⁸ Danıştay 2. Dairesi, kadro değişikliği oluşturmayan bazı mekanizmaların niteliğine ilişkin vermiş olduğu bir kararında, “... vekâlet ve geçici görevlendirme hizmet gereklerinden kaynaklı geçici bir uygulama olup, asıl olanın yönetim ve memuriyet kadrolarına yasal koşulları taşıyanların liyakat ve ehliyet ilkelerine uyularak atanmalarıdır...” şeklinde, bu uygulamaların istisnai nitelik taşıdığı ve sürekli olmadığı hususunda hüküm vermiştir.¹⁴⁹

2.1. Geçici Görevlendirme Kavramı

Asıl konumuz olan “geçici görevlendirme” kavramını, kamu kurumlarının kendi aralarında veya kurumların kendi içinde olacak şekilde, belli kurallar çerçevesinde veya teamüller ışığında kamu personelinin görev değişikliği olarak tanımlamak mümkündür.¹⁵⁰ Bu

¹⁴⁵ Cemil Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6/1-2 (2011), 123.

¹⁴⁶ Güney Akçer, “Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi”, (Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011), 39.

¹⁴⁷ Bekir Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi* 4/2(2023), 305.

¹⁴⁸ Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2005/4297 (23.12.2005); Arif Bayburtlu, “Devlet Memurlarının Naklen Atanmalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, (Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011), 75.

¹⁴⁹ Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2016/881 (24.02.2016). Aynı yönde; Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2013/3092 (20.05.2013). (Yayınlanmamış Karar).

¹⁵⁰ Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, 306; Serkan Çınarlı-Özge Çeliktaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, *Terazi Hukuk Dergisi* 13/143 (Temmuz 2018), 31.

durumda kamu görevlisinin kadrosu, kural olarak asıl çalıştığı ve hakkındaki görevlendirmeyi tesis eden kurumda kalmaktadır.¹⁵¹ Geçici görevlendirmeye kamu görevlisi, farklı kurumlardaki görevlerde yer alabileceği gibi çalıştığı kurumun farklı görevlerinde ve/veya birimlerinde de yer alabilmektedir.¹⁵² Bu doğrultuda geçici görevlendirmeyi, “kurumlar arası geçici görevlendirme” ve “kurum içi geçici görevlendirme” olarak ikiye ayırmak mümkündür.

Kurumlar arası geçici görevlendirme, temelde, Devlet Memurları Kanunu’nun ek 8. maddesi ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 25. maddesi çerçevesinde uygulama alanı bulmaktadır. Bahsi geçen 657 sayılı Kanun’un ek 8. maddesi, bu Kanun’a tabi tüm memurların geçici görevlendirilmesinde uygulanmaktadır. 375 sayılı KHK’nın ek 25. madde düzenlemesinde ise hâkim ve savcılar ile bu meslektan sayılanlar dışarıda tutularak, statüleri gözetilmeksizin bir kadro veya pozisyonda yer alan tüm kamu personelinin geçici görevlendirilmesinde bu hükmün uygulanacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede söz konusu düzenlemenin, DMK’nın ek 8. maddesine göre daha kapsamlı olarak kurumlar arası geçici görevlendirmede rol oynadığı sonucunu ulaşılabilir.¹⁵³ Bu doğrultuda 375 sayılı KHK’nın ek 25. maddesi; memur, sözleşmeli personel ve üniversitelerde görev yapan akademik personelin geçici görevlendirilmesine belli şartlar dâhilinde imkân tanımaktadır.¹⁵⁴ Bunlara ek olarak, kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kurumun kanunlarında personelin geçici görevlendirilmesine yetki veren özel düzenlemeler de mevcut olabilir.

Kurum içi geçici görevlendirmeler ise hakkında kanuni düzenlemenin olmadığı, içtihatlar sonucu geliştirilmiş bir görevlendirme çeşididir.¹⁵⁵ Geçici görevlendirmeye dair hem kanuni düzenlemelerin dağınık olması hem de bazı durumlarda yargı kararları ışığında hareket edilmesi nedeniyle, uygulama oldukça karmaşıktır. Bu doğrultuda, çalışmamızda geçici görevlendirmeye dair hukukumuzdaki kanuni düzenlemelerle beraber, bölge idare mahkemelerinin ve Danıştayın vermiş olduğu kararlar çerçevesinde bir inceleme yapılması hedeflenmiştir.

¹⁵¹ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 123.

¹⁵² Çınarlı-Çelikaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 31.

¹⁵³ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 72.

¹⁵⁴ Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 186.

¹⁵⁵ Çınarlı-Çelikaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 31.

2.2. Geçici Görevlendirmenin Hukuki Niteliği

Hukuk düzeninde yeni bir durum oluşturan, mevcut duruma farklılık getiren veya hâlihazırda olan durumu sona erdiren irade açıklamaları genel olarak “*hukuki işlem*” şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁵⁶ Kamu hukukunda hukuki işlemin çeşidi olarak niteleyebileceğimiz “*idari işlemi*”, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarıyla hukuk düzeninde sonuç doğurmasını hedeflediği tek taraflı irade açıklamaları olarak tanımlayabiliriz.¹⁵⁷ Bu doğrultuda geçici görevlendirme; idari makamların kamu hukuku faaliyeti çerçevesinde inşa edilen, personelin hukuki durumunda farklılık meydana getiren, tek taraflı açıklamayla sonuç doğuran ve üstün kamu gücünün kullanıldığı bir idari işlem olarak nitelendirilebilir.¹⁵⁸

İdari işlemler idare hukukunda maddi anlamda “*düzenleyici işlem*”, “*birel işlem*”, “*genel karar*”; iradelerin dış dünyaya tezahürü açısından “*açık işlem*”, “*gizli işlem*”; irade sayısı açısından “*basit iradeli işlem*”, “*çoğul iradeli işlem*”; hukuki etkisi bakımından “*emredici/yapıcı/belirleyici işlem*”, “*yararlandırıcı/yükümlendirici/garanti edici işlem*”, “*etkisi devam eden/geçici işlem*” şeklinde sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır.¹⁵⁹ Bu çerçevede geçici görevlendirme işlemi, genel ve soyut bir nitelik taşıdığından ve bir kez uygulanmakla tükenmediğinden maddi açıdan birel idari işlem özelliği taşımaktadır.¹⁶⁰ İradenin dış dünyaya açıklanması açısından geçici görevlendirmenin içeriği ele alındığında, idarenin geçici görevlendirmeye ilişkin iradesinin kamu görevlisi nezdinde tezahür etmesi gerekmektedir. Bu nedenle geçici görevlendirme işlemi, iradenin dış dünyaya yansıması açısından “*sarih (açık) işlem*” niteliğindedir. Aşağıdaki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde ele alınacağı üzere geçici görevlendirme işlemi kural olarak tek bir kişi ve/veya idari makamın kararıyla ortaya çıkmaz. Bazı durumlarda görevlendirme yapacak kurumun muvafakati ve görevlendirilecek kurumun talebi bazı durumlarda ise personelin muvafakati gerekmektedir. Kamu yararı ve hizmet gerekleri gibi nedenlerle geçici görevlendirmenin zaruri olduğu durumlarda dahi iki kurum arasında talep- muvafakat ilişkisi kurulmak zorundadır. Bu doğrultuda geçici görevlendirme işlemi, açıklanan irade sayısı açısından “*çoğul iradeli işlem*” kategorisindedir. Hukuki etki bakımından ise etkisi belli bir süre boyunca devam ettiği için “*geçici işlem*” olarak

¹⁵⁶ Murat Sezginer, “İdari İşlem-İcraîlik-Ayrılabılır İşlem-Yargısal Denetim”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 69/1-2 (2011), 242.

¹⁵⁷ Güher Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 19/28 (2020), 82; Sezginer, “İdari İşlem-İcraîlik-Ayrılabılır İşlem-Yargısal Denetim”, 242; Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 235.

¹⁵⁸ Ahmet Emre Akyazan, “Maddi Açıdan İdari İşlemler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 85 (2009), 15; Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 67; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 369-370.

¹⁵⁹ Atay, *İdare Hukuku*, 556-580; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 385-400.

¹⁶⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 389.

nitelendirmek mümkündür. Çünkü istisnai nitelik taşıyan geçici görevlendirme işlemi, kamu görevlisinin kadrosunda kalıcı bir değişiklik meydana getirmemektedir.

2.3. Geçici Görevlendirme İşlemi Benzeri Müesseseler

Kamu görevlisinin görev yeri ve görev değişikliği kural olarak kadrosunun değişmesi sonucu gerçekleşebilir.¹⁶¹ Kamu kurum ve kuruluşlarının belirlemiş olduğu şartlara uygunluk taşıyan kişilerin, memuriyete girişte asaleten atanması esastır.¹⁶² Bununla beraber kamu görevlisi hakkında, kamu hizmetinin gereği veya kişisel yaşamındaki şartların değişmesinin sonucu olarak kurala uygun kadro değişiklikleri DMK'nın ilgili maddeleri çerçevesinde “*yer ve görev değişikliği*” sonucunu doğuran naklen atamalar ile yapılabilir. Yapılma amacı ve sonuçlarının benzerlikler içermesinden dolayı bunların geçici görevlendirme işlemi ile birlikte incelenmesi fayda sağlayacaktır.¹⁶³ Öte yandan istisnai uygulamalar olan vekaleten atama, tedviren görevlendirme, ikinci görev gibi kamu personeline yönelik uygulamalar kamu görevlisinin kadrosunda bir değişiklik yapılmadan görev ve görev yeri değişikliğine neden olur.¹⁶⁴ Bu bölümde, geçici görevlendirme işleminin niteliğinin netlik kazanması adına idarenin bu uygulamaları incelenecektir.

2.3.1. Naklen Atama

Statü hukukuna tabi memurlar, kamu hizmetinin büyük bir kısmında önemli rol oynarlar. Dolayısıyla memurların kanunlarla korumaya alınan pek çok güvencesi vardır. Bunlardan biri de “*ancak belli şartlar altında görev/ görev yeri nakillerinin yapılmasıdır*”.¹⁶⁵ Bu husus kamu hizmetinin verimliliği konusunda da önemli rol oynamaktadır.¹⁶⁶ Kamu görevlisinin durumuna uygun naklen atama, kanuni düzenlemeler esas alınarak memur kişinin görev ve görev yerinin değiştirilmesidir.¹⁶⁷ İdarenin kamu görevlilerinin görev veya görev yerlerini değiştirmesine, “*kamu görevlilerini naklen atama yetkisi*” denir.¹⁶⁸ İdareye tanınan bu

¹⁶¹ Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 66.

¹⁶² Kutlugün Eliküçük, “Devlet Memurlarının Naklen Atama Usulünün Yargı Kararları Işığında İncelenmesi”, *Danıştay Dergisi* 154 (2022), 296.

¹⁶³ Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 171; Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 65.

¹⁶⁴ Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 67.

¹⁶⁵ Seçkin Yavuzdoğan, “Danıştay’ın Naklen Atamalarda ‘Aile Birliğinin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi’ İlkesine Yaklaşımı”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 5/19 (2014), 416.

¹⁶⁶ Yavuzdoğan, “Danıştay’ın Naklen Atamalarda ‘Aile Birliğinin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi’ İlkesine Yaklaşımı”, 416.

¹⁶⁷ Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 171.

¹⁶⁸ Çolak, “Kamu Görevlilerinin Naklen Atama Kriterleri”, 128.

yetki, “*hukuk devleti*” ilkesi gereğince kanuna uygun ve belli esaslara göre yürütülmelidir.¹⁶⁹ Naklen atama çeşitli nedenlerle meydana gelmekte olup kurum içi veya kurumlar arası naklen atama şeklinde yapılabilir.¹⁷⁰ Naklen atamaya ilişkin düzenlemeler ve şartlar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun IV. kısım “Hizmet Şartları ve Şekilleri” başlığı altında, “Yer Değiştirmeler” adlı üçüncü bölümde yer almaktadır. Konumuz özelinde naklen atama türleri ayrıntılı bir şekilde incelenmeyecektir. Adı geçen Kanun’un; 71. maddesinde sınıf değişikliği suretiyle naklen atamaya, 72. maddesinde yer değiştirme suretiyle naklen atamaya, 74. maddesinde bir kurumdan başka bir kuruma nakille atanmaya ve son olarak 76. maddesinde ise kamu kurum ve kuruluşlarının takdir yetkisi çerçevesinde memurların görev yeri değişikliğine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.¹⁷¹

Naklen atama işlemleri geçici görevlendirmelerden farklı olarak herhangi bir süre sınırı kaydı olmaksızın yapılmaktadır.¹⁷² Şöyle ki konuyla ilişkin olarak Danıştay 2. Dairesince ilk derece mahkemesinin kararı, “(...) Öte yandan, sürekliliği olan bir hizmetin görülmesi naklen atamayı gerektirdiğinden, geçici görevlendirme yoluna başvurulması olanaklı bulunmamaktadır. İdarenin süreklilik gösteren hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyduğu belli nitelik ve sayıdaki kamu görevlisi ihtiyacını ise, ilgili mevzuatındaki koşullar doğrultusunda memur hukukundaki asıl olan naklen atama yolu ile giderebileceğinde duraksama bulunmadığından, personelin geçici görevlendirilmesini zorunlu kılan şartlar ortaya konulmaksızın, süreklilik gösteren bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla ve süre belirtmeksizin, naklen atama doğuracak şekilde yapılan bir görevlendirmede, geçici görevlendirme müessesinin amacına ve koşullarına uygunluktan söz edilemez” gerekçesiyle bozulmuştur.¹⁷³ Naklen atamaların yapılış şekli ve amacı düşünüldüğünde, geçici görevlendirme işleminde olduğu gibi idarenin takdir yetkisinin kullanılmasının kaçınılmaz

¹⁶⁹ Çolak, “Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri”, 128.

¹⁷⁰ Yunus Erarslan, “657 Sayılı Kanun Kapsamında Memurlarının Kurumlar Arası Naklen Atanmaları”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 30/1 (2022),400; Yücel Oğurlu, “Danıştay Kararlarından Örneklerle Naklen Atamalar Sorunu”, *Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumları*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2003), 153.

¹⁷¹ Eliküçük, “Devlet Memurlarının Naklen Atanma Usulünün Yargı Kararları Işığında İncelenmesi”, 297.

¹⁷² Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 73.

¹⁷³ “Geçici nitelikte bir hizmeti ya da değişen ve gelişen sosyal ekonomik ve kültürel koşulların sonucu olarak ortaya çıkan, henüz örgütsel altyapısı oluşmamış ve bir kadro ile ilgilendirilmemiş olan ‘yeni bir kamu hizmetini yürütmek amacıyla durumu uygun düşen kamu görevlileri, ‘kadroları ile bağlarını sürdürmek ve belli süre ile sınırlı olmak üzere’ atamaya yetkili amir tarafından geçici görevlendirilebilir.” Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2019/2743 (08.05.2019). (Yayınlanmamış Karar).

olduğu açıktır.¹⁷⁴ Kamu hizmetinin temel amacı olan “kamu yararı” ve “kamu hizmetinin iyi işlemesi”, bu yetkinin kullanımda esas alınmalıdır.¹⁷⁵

2.3.2. Vekaleten Atama

Kural olarak kamu hizmetlerini, kanuna uygun şartlarda atanmış memurlar veya diğer kamu görevlileri yürütmekle mükelleftir.¹⁷⁶ Ancak kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi gereğince, hizmetin sunulmasında aksama yaşanmaması adına “vekalet” müessesesi geliştirilmiştir.¹⁷⁷ Kamu hizmetinin önemli bir unsuru olan memurların kadroları bazı hallerde geçici veya sürekli şekilde boşalabilmektedir.¹⁷⁸ Bu gibi istisnai durumlarda başvurulanan “vekâleten atama”, kadronun verdiği yetkileri, görevleri ve sorumlulukları asılda aranan şartları taşıyan bir görevliye yüklemektedir.¹⁷⁹ Anayasa Mahkemesi bir kararında, memur hukukunda vekaleti “(...) asıl görevlinin iş başında olmadığı bazı durumlarda kamu hizmetlerinde aksama yaşanmaması için bu kişinin bulunduğu kadroya tanınan hak ve yetkileri kullanmak üzere başka bir kişinin atanması” olarak tanımlamıştır.¹⁸⁰ Benzer şekilde Danıştay kararlarında vekalet, kamu hizmetinde aksama olmaması amacıyla idari nitelikteki görevleri sürekli (ölüm, istifa) veya geçici (hastalık, izin) nedenlerle görevlerinden ayrılanların yerine getirmek üzere bir başka kamu görevlisinin görevlendirilmesi şeklinde ifade edilmiştir.¹⁸¹

DMK’nın 86., 174. ve 175. maddesi vekaletle dair düzenlemeler içermektedir. “Vekalet görevi ve aylık verilmesinin şartları” başlıklı DMK’nın 86. maddesinde, memurun vekaleten atanmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir. Memurun kişisel sebeplerle kanuni izin kullanımı, kamu hizmeti gereği tesis edilen geçici görevlendirme işlemleri, disiplin soruşturması sonucu verilen cezanın ifası veyahut bir yaptırım olarak görevden uzaklaştırma

¹⁷⁴ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 73.

¹⁷⁵ Bu konuya ilişkin Danıştay 2. Dairesi, “Takdir yetkisine dayanılarak tesis edilen bütün idari işlemlerinde, gerçek ve hukuken geçerli ve kabul edilebilir sebep dayanması gerekir. (...) Bu durumda davalı idare tarafından, tesis edilen naklen atama işlemin sebebi, davacının hizmetine duyulan ihtiyaç ile kamu yararının ve hizmetinin gerekleri gösterilmiş ise de, davacının hizmetine duyulan ihtiyaç somut biçimde bilgilerle ve belgelerle ortaya konulmadığı ve akabinde davalı İdari tarafından geçici görevlendirme işlemi ile davacının tekrar eski görev yerine görevlendirilmesinin kamu yararı ve hizmet ihtiyacı gerekçesine uygun düşmediği anlaşıldığından(..).” hukuka uyarlık bulunmamıştır. Bu gerekçeyle idare mahkemesinin kararını bozmuştur. Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2019/7216 (17.12.2019).

¹⁷⁶ Adil Bucaktepe, “İdare Hukukunda Vekalet”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 7/26 (2016), 143.

¹⁷⁷ Recai Akyel- İlhami Söyler, “Kamu Personel Yönetiminde Vekalet Müessesesi Sorunlar-Çözümler”, *Vergi Raporu Dergisi* 123(Aralık 2009), 7; Bucaktepe, “İdare Hukukunda Vekalet”, 143.

¹⁷⁸ Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, 312.

¹⁷⁹ Bucaktepe, “İdare Hukukunda Vekalet”, 143; Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, 312.

¹⁸⁰ Anayasa Mahkemesi (AYM) E: 2012/11 K:2012/104 sayılı 5.7.2012 tarihli kararıyla Resmî Gazete Tarih: 13.10.2012 Sayı:28440.

¹⁸¹ Danıştay 12. Dairesi (Danıştay), K.2019/3495 (08.05.2019). (Yayınlanmamış Karar).

dolayısıyla memurların bulunduğu kadronun boşalması halinde, idareye kurum içinden veya dışından vekil atayabilmesine dair düzenleme yapılmıştır. Kanun maddesinin karışık bir sistematığa sahip olduğu söylenebilir. Çünkü madde metninde, vekaletin ne olduğuna dair bir tanımlama yapılmadan doğrudan, vekalet başvurulabilecek maddi durumlara dair açıklamalar yapılmıştır.¹⁸² Vekaleten atama uygulaması, geçici görevlendirme işlemiyle benzer şekilde memurun kadrosunda bir değişiklik yapılmadan görev değişikliği sağlamaktadır. Bununla beraber geçici görevlendirmeden farklı olarak, bazı şartların gelişmesi durumunda memura “vekalet aylığı” gibi bir maddi imkân sağlanmaktadır.

Danıştay, vekalet aylığına ilişkin bir kararında, DMK’nın 86. maddesinde vekalet ve görev aylığı hususlarının düzenlenmiş olduğunu; 174. ve 175. maddesinde ise vekalet aylığı ödenebilmesi için “görevin fiilen yapılmasının ve vekilde asilde aranan şartların taşınmasının zorunlu olduğu belirtilmiş olup; buna göre vekaleten atananlara, bu görevlerin fiilen icra edilmesi ve asilde aranan şartların taşınması kaydıyla, vekalet aylığı ödenmesi gerektiğinin kuşkusuz olduğunu” belirtmiştir.¹⁸³

2.3.3. Tedviren Görevlendirme

Tedviren görevlendirme; asılda aranan şartlara sahip kamu görevlisi bulunamamasından dolayı vekaleten atama yapılamayan durumlarda, asılda aranan şartları taşıyorsa bile bir başka personelin görevlendirilmesi olarak tanımlanabilir.¹⁸⁴ Bu başlık altında ele aldığımız diğer kurumlardan farklı olarak tedviren görevlendirme, memurlara uygulanan genel kanun niteliğindeki DMK ve bu Kanun’un kapsamı dışında kalan diğer kamu görevlilerinin kendi özel kanunlarında düzenlenmemiştir.¹⁸⁵ Anayasa’nın 128. maddesinin 2. fıkrasında, açık bir şekilde memur ve diğer kamu görevlilerine ilişkin işlemlerin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla kanunen hiçbir dayanağı olmayan bu uygulamanın hukuka uygunluğu konusunda tartışmalar vardır.¹⁸⁶

¹⁸² Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, 313; Akın Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 1.Baskı (Ankara: Ankara Yayınevi, 2021), 365.

¹⁸³ “(...) Bu durumda, zabıt kâtibi olarak görev yapmakta iken yazı işleri müdürlüğü görevini yürüten ve lise mezunu olması nedeniyle asilde aranan şartları taşımayan davacıya, vekalet aylığı ile zam ve tazminat farkı ödenmesi mümkün olmadığından, dava konusu işlemde hukuka aykırılık, mahkeme kararının iptal ve kabule ilişkin kısmında ise hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 12. Dairesi (Danıştay), K.2019/3495 (08.05.2019). (Yayınlanmamış Karar).

¹⁸⁴ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 202; Ayşe Aslı Yücesoy, “Kanuni İdare Çerçevesinde Tedviren Görevlendirme Usulü”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 26/1 (2018), 127.

¹⁸⁵ Yücesoy, “Kanuni İdare Çerçevesinde Tedviren Görevlendirme Usulü”, 131.

¹⁸⁶ Selman Sacit Boz, “Tedviren Görevlendirme Usulünün Hukukiliği ve Sonuçları”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13/1 (2023), 193.

2.3.4. İkinci Görev

Memurların, kamu hizmetlerini kadrolarına uygun görevlerde veya görev yerlerinde ifa etmesi esastır.¹⁸⁷ Ancak çalışmamızın önceki kısımlarında da belirtildiği üzere, bu kurala ilişkin bazı istisnai uygulamalara da yer verilmiştir. Bunlardan biri de ikinci görev uygulamasıdır. Ancak DMK'nın 87. maddesiyle memurlara; ikinci bir görev verilemeyeceği, kurumlarından her ne ad altında olursa olsun para ödenmeyeceği ve yarar sağlanmayacağı şeklinde bir yasak getirilmiştir. Buna ilişkin sonuçlar madde devamında yer almaktadır. Bu kurala “*ikinci görev yasağı*” veya “*başka görevlerde yer alma yasağı*” da denilmektedir.¹⁸⁸ Bununla beraber istisnai bazı durumlarda idari bir görev niteliğinde memurlara ikinci bir görevin verilebileceği haller sayma şeklinde 657 sayılı DMK 87, 88 ve 89. maddelerinde düzenlenmiştir.¹⁸⁹ Örnek olarak bir öğretmenin aynı zamanda okul müdürü olarak görevlendirilmesini gösterebiliriz.¹⁹⁰ İkinci görev alan memurlara bu ikinci bir görev için ücret ödenmeyecektir. Fakat DMK madde 87, “*özel bilgi veya uzmanlık gerektiren alanlarda*” ikinci görev için ücret ödenmesini mümkün kılmıştır.¹⁹¹

2.4. Geçici Görevlendirme Çeşitleri

Önceki kısımlarda bahsettiğimiz üzere, kamu kurumlarında ve kuruluşlarında personel rejimi uygulaması altındaki görevlilerin kadrolarının bulunduğu görev yerlerinde çalışmaları ve kendi kadrolarıyla ilişkili görevleri ifa etmeleri esastır.¹⁹² Geçici görevlendirme işlemi ise buna bir istisna getirerek kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlara ve kuruluşlara, kamu görevlisini gerekli şartlara uygun şekilde tesis edilmiş işlemlerle geçici süreli olarak bünyesinde istihdam etme imkânı verir.¹⁹³ Geçici süreli görevlendirmeler mevzuatımızdaki düzenlemeler ve mahkeme kararlarını dikkate alındığında iki şekilde gerçekleşebildiği sonucuna ulaşırız. Bunlar; farklı kurumlar arası birim ve/veya görev yeri değişikliği doğuran geçici görevlendirmeler yani “*kurumlar arası geçici görevlendirme*” ve içtihatlarla geliştirilmiş olan

¹⁸⁷ Yavuzdoğan- Ergene, “Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Vekalet Görevi ve İkinci Görev Yasağı”, 205.

¹⁸⁸ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 319.

¹⁸⁹ Canman vd., *Kamu Görevlileri El Kitabı*, 113; Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 319.

¹⁹⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 725.

¹⁹¹ Yıldırım vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*, 319.

¹⁹² Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 123.

¹⁹³ Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, 320; Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 123.

aynı kurumun içinde birim ve/veya görev yeri değişiklikleri yani “*kurum içi geçici görevlendirme*” işlemleri şeklindedir.¹⁹⁴



¹⁹⁴ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 72; Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 66; Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 123.

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ GEÇİCİ GÖREVLENDİRİLME USULÜ

Devlet memurlarının geçici görevlendirilmesi ve hukuki sonuçlarına ilişkin çalışmamızın ilk bölümünde, hakkında işlem tesis edilecek olan görevliye dair genel bir çerçeve çizilmiştir. Devamında ise geçici görevlendirme işlemine dair genel ilkeler ve esaslar ele alınmıştır. Devlet memurlarının geçici görevlendirme işleminin usulüne dair yapacağımız incelemeler ise çalışmamızın temel kısımlarından birini oluşturmaktadır. Bu bölümde, geçici görevlendirme işleminin türleri ve bu işlemlerin ne şekilde tesis edildiği hususu ele alınacaktır. Ayrıca Devlet memurlarının geçici görevlendirilmesine ilişkin işlemlerin; hangi kanunlarda uygulamalarının bulunduğu, kanunlardaki düzenlemelerinin içeriği, geçici görevlendirmenin şartlarının ne olduğu konuları da incelenecektir. Yargı mercilerine taşınan hukuki uyuşmazlıklar çerçevesinde, bu konuların ayrıntılı bir şekilde ele alınması hedeflenmektedir.

1. Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen kamu personelinin kurumlar arası geçici görevlendirme işlemleri, bazı genel düzenlemelerin konusunu oluşturmuştur. Bununla beraber geçici görevlendirme işleminin usul ve esasları bazı özel kanunlarla da düzenlenebilmektedir¹⁹⁵ Bu çerçevede inceleyeceğimiz genel düzenlemelerin ilki, memurlara yönelik uygulanan 657 sayılı Kanun'un ek 8. maddesidir. Diğeri ise 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenmiş olan ek 25. maddedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında getirilen ek 25. madde uygulaması, geçici olarak görevlendirme işleminin uygulanmasında daha esnek imkânlar sağlamaktadır.¹⁹⁶

Kamu personel hukukumuzda istihdam yoğunluğu oldukça fazladır. İdare bünyesinde merkezi ve taşra teşkilatında kamu hizmetlerinin sürekli şekilde işleyebilmesi adına bazı yenilikler gerekmiştir. Bu yenilikler, geçici görevlendirme işleminde farklı uygulamaları hukukumuzda kazandırmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlarındaki geçici görevlendirmeye dair özel düzenlemeler ise bu gelişmelerin önemli bir sonucudur.

¹⁹⁵ Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 388.

¹⁹⁶ Gezer, "Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları", 320; Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 388.

1.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Uygulaması

657 sayılı Kanun düzenlemeleri ele alındığında, kamu kurum ve kuruluşlarının asli ve sürekli mahiyetteki hizmetleri devlet memurları vasıtasıyla yürütüldüğü görülmektedir. Kesintisiz şekilde ifa edilmesi gereken kamu hizmetlerinin sunumunda personelin yetersiz gelmesi halinde, “*kadro*” imkanları dikkate alınarak kurumlar, öncelikle açıktan veya naklen atama ile memur istihdam etme yoluna gider.¹⁹⁷ Kurumların kendi bünyesinde bulunan personel vasıtasıyla kamu hizmetlerinin yürütülmesi temel ilkedir. Bununla birlikte bazı durumlarda kısa süre içerisinde görevlinin temininin mümkün olmaması, olağan dışı gelişmelerin yaşanması, geçici süreli olarak iş yükünde artış ve örneklerini arttırabileceğimiz istisnai ve arızı hallerde, “*kurumlar arasında geçici görevlendirmeye*” imkân tanınmıştır.¹⁹⁸

Geçici görevlendirme, kamu hizmetinin düzenliliği ve sürekliliğinin sağlanmasında her zaman önem arz eden bir konudur. Ancak idarenin işleyişinde önemli bir yer tutmasına rağmen, bu işleme dair hususlar DMK’nın yasama organınca yürürlüğe konulan ilk halinde kendine yer edinememiştir.¹⁹⁹ Geçici görevlendirmeye dair ilk hükümler, 1970 yılında 1327 sayılı Kanun’la²⁰⁰ 657 sayılı DMK’ya eklenen ek şeklindeki iki madde ile hukukumuzda girmiştir.²⁰¹ 657 sayılı Kanun’a 1970 yılında eklenen Ek Madde 8²⁰² “geçici süreli görevlendirme”, Ek Madde 9²⁰³ ise “geçici süreli görevlendirmenin şartları” şeklinde başlıklandırılmıştır. 657 sayılı Kanun’un ek 8. maddesinde, 2011 yılında 6111 sayılı Kanun²⁰⁴ ile başlığı dahil olmak üzere içeriğine dair önemli değişiklikler yapılmıştır. 657 sayılı Kanun’un ek 9. maddesinde ise 1975

¹⁹⁷ Devlet Personel Başkanlığı Görüşü (DBP), 07.10.2016 tarihli ve 5975 sayılı.

¹⁹⁸ Çınarlı-Çelikaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 34; Devlet Personel Başkanlığı Görüşü (DBP), 07.10.2016 tarihli ve 5975 sayılı.

¹⁹⁹ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 124.

²⁰⁰ Resmî Gazete Tarih:14.08.1970, Sayı:13579.

²⁰¹ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 124.

²⁰² Madde ile şu hüküm getirilmiştir: “*Bu Kanuna tabi memurlara, 13/12/1960 tarih ve 160 sayılı Kanunun 4’üncü maddesi kapsamına giren kurumlarda geçici süre ile görev verilebilir.*

Yukarıdaki fıkraya göre geçici süreli olarak görevlendirilen memurların kadroları ile ilişkileri, kendi sınıf ve derecelerindeki terfi ve emeklilik hakları devam eder”

²⁰³ Madde ile şu hüküm getirilmiştir: “*Geçici süre ile görevlendirme yolu ile bir başka görevde çalışan memurlar hakkında aşağıdaki esaslar uygulanır: a) Ek madde 8’e göre görevlendirilen memur, hem kendi sınıf ve meslekinin ve hem geçici süreli görevlendirildiği işin mevzuatına uymakla yükümlüdür. b) Genel ve katma bütçeli kurumlar dışında, bir kurumda geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar aylıklarını gittiklerin yerin bütçelerinden alırlar ve geçici süre ile görevlendirildikleri kadronun aylık ve diğer haklarından yararlanırlar. c) Geçici görevlendirme memurun muvafakati ile olur ve iki yılı geçmez. d) Geçici süreli görevlendirme, yalnız 7 nci ve daha yukarı tesis edilmiş görevler hakkında uygulanır. Geçici süreli görevlendirmenin memurun mesleki ile ilgili olması şarttır. e) Geçici süreli görevlendirme, Devlet Personel Dairesinin uygun görüşü üzerine ilgili Bakanlıklar ve Maliye Bakanlığının müsterek kararı ile yapılabilir. Geçici süre ile görevlendirmenin uygulanabileceği haller, şartlar, süresi, sicil ve sair hususlar tüzükle belirtilir.”*

²⁰⁴ Resmî Gazete Tarih: 25.02.2011, Sayı: 27857. (Mükerrer)

tarıhli ve 1987 sayılı Kanun’la²⁰⁵ bir bütün halinde değişiklik yoluna gidilmiştir.²⁰⁶ 1983 tarihinde, 2902 sayılı Kanun’la²⁰⁷ bu maddenin “c bendi” değişikliğe uğramıştır.²⁰⁸ Nihayetinde 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanun ile ek madde 8 hakkındaki köklü değişikliklerle beraber ek madde 9 mülga edilmiştir.²⁰⁹ Bu çerçevede 6111 sayılı Kanun değişikliğiyle, DMK’nın “Kurumlar Arası Geçici Süreli Görevlendirme” başlıklı ek 8. maddesi geçici görevlendirmeye ilişkin temel esasları düzenleyen kanun hükmü hâline gelmiştir. Bu değişiklikle beraber kanuni düzenlemenin eski halindeki ek madde 8 ve 9, tek bir madde haline getirilmiştir.²¹⁰

Hâlihazırda memurların kurumlar arası geçici görevlendirilmelerine ilişkin usul ve esaslar, 657 sayılı DMK’nın “Kurumlar Arası Geçici Süreli Görevlendirme” başlıklı ek 8. maddesinde; “Memurlar, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında aşağıda belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebilir: a) Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, memurun görevlendirileceği kurumda göreve ilişkin 4’üncü ve daha yukarı bir dereceden boş bir kadronun bulunması şarttır. b) Geçici süreli görevlendirilen memurlar, geçici süreli olarak görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlüdür. c) Geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar, yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, aylıkları ile diğer malî ve sosyal haklarını kurumlarından alır. Bu memurların kadroları ile ilişkileri, kendi sınıf ve derecelerindeki terfi ve emeklilik hakları devam eder. d) Geçici süreli görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçemez. Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri için geçici görevlendirme süresi en çok iki yıldır; gerekli görülmesi halinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir. e) Geçici süreli görevlendirmenin, memurların göreviyle ilgili olması şarttır. f) Geçici süreli görevlendirmede memurun muvafakati aranır.

²⁰⁵ Resmî Gazete Tarih: 26.05.1975, Sayı: 15247.

²⁰⁶ Değişiklikle madde şu hale gelmiştir: “Geçici süre ile görevlendirme yolu ile bir başka görevde çalışan memurlar hakkında aşağıdaki esaslar uygulanır: a) Ek madde 8’e göre görevlendirilen memur, hem kendi sınıf ve meslekinin ve hem geçici süreli görevlendirildiği işin mevzuatına uymakla yükümlüdür. b) Geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar aylıklarını görevlendirildikleri kadrodan alırlar ve bu kadronun diğer haklarından yararlanırlar. c) Geçici görevlendirme memurun muvafakati ile olur ve iki yılı geçmez. d) Geçici süreli görevlendirme, yalnız 7’nci ve daha yukarı tesis edilmiş görevler hakkında uygulanır. Geçici süreli görevlendirmenin memurun mesleki ile ilgili olması şarttır. e) Geçici süreli görevlendirme, Devlet Personel Dairesinin uygun görüşü üzerine ilgili Bakanlıklar ve Maliye Bakanlığının müşterek kararı ile yapılabilir. Geçici süre ile görevlendirmenin uygulanabileceği haller, şartlar, süresi, sicil ve sair hususlar tüzükle belirtilir.” Maddede bahsi geçen Yönetmelik, “Devlet Memurları Geçici Süreli Görevlendirme Yönetmeliği” adıyla, 31.01.1974 tarih ve 14785 sayılı Resmî Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik, 15.06.2011 tarih ve 27965 sayılı Resmî Gazete ’de yayımlanan bir Yönetmelikle yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁰⁷ Resmî Gazete Tarih: 29.09.1983 Sayı: 18176.

²⁰⁸ Madde hükmündeki değişiklik: “Geçici görevlendirilme memurun muvafakati ile olur ve 2 yılı geçemez. Ancak, yurt dışına atanan koruma görevlileri için bu süre bir katına kadar uzatılabilir” şeklinededir.

²⁰⁹ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 124.

²¹⁰ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 124.

Birinci fıkrada belirtilen haller dışında memurlar, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması halinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Ek 8. maddede, devlet memurlarının geçici görevlendirilmesinde iki durumda işlem tesisine imkân tanınmaktadır. Bunlardan ilki; memurların çalışmış olduğu kurumun izni, geçici süreli görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve hakkında işlem tesis edilen kişinin rızası üzerinedir. Diğeri ise kamu yararı ve hizmet gerekleri nedeniyle ihtiyaç duyulması halinde, ilgili kurumun uygun görüşüyle talepte bulunan kurumda geçici görevlendirme işleminin yapılmasıdır.²¹¹

1.1.1. 657 Sayılı Kanun’daki Geçici Görevlendirme Şekilleri

1.1.1.1. Kurumların Karşılıklı Mutabakatı Üzerine Geçici Süreli Görevlendirme

DMK’nın ek 8. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, memurların geçici görevlendirme işlemi için üçlü bir muvafakat iradesi gerekmektedir. İlk olarak görevliyi geçici şekilde bünyesinde bulundurmak isteyen kurumun talebi, geçici görevlendirilmesi istenen memurun kurumuna iletilir. Memurun kadrosunun bulunduğu kurumun bu işleme izin vermesi gerekmektedir. Son olarak ise görevlendirilmesi talep edilen memurun buna rızasına ihtiyaç vardır. İzlenmesi gereken süreç bu şekildedir. Bununla beraber işlemin geçerliliği için uyulması gereken başka şartlar da vardır. Bu şartlar aşağıda tek tek ele alınmıştır.

İlk olarak, memurun görevlendirileceği kurumda göreve ilişkin 4. veya daha yukarı derecede boş bir kadronun bulunması şarttır²¹² Kadro, memurlar için önemli bir konudur. Kadro sayesinde memurun yürüteceği kamu hizmetinin ne olduğu belirlenmektedir.²¹³ Memurun özlük haklarının temelini oluşturan kadro, kişiye çalışma güvenliği sağlar. Kadro, kişinin özlük hakları ile doğrudan bağlantılıdır.²¹⁴

DMK’nın 33. maddesinde düzenlenmiş olan kadrosuz memur çalıştırılmayacağına dair hüküm, emredici niteliktedir. Bu hükümden de anlaşıldığı üzere, kamu personel hukukumuzda

²¹¹ Çınarlı-Çelikaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 34.

²¹² Yurtdışına görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç.

²¹³ Sancakdar- Önüt, *Memur Hukuku*, 24.

²¹⁴ Sancakdar- Önüt, *Memur Hukuku*, 25.

kadro önemli işlevlere sahiptir. Bu hususu, yargı kararlarına yansıyan olaylar üzerinden görmek de mümkündür. Şöyle ki bir olayda, idare bünyesinde müdür olan davacı, Teftiş Kurulu Müdürlüğünde muhakkik olarak görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali için dava açmıştır. Davacı, dava dilekçesinde, görevlendirildiği muhakkiklik görevi ile görev icra ettiği kadronun ilgili olmadığını ileri sürmüştür. İstinaf yargılamasında bölge idare mahkemesi kararında; 657 sayılı Kanun çerçevesinde “*kadro*” kavramının devlet örgüt yapısını oluşturduğunu ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli bir araç olduğunu ifade etmiştir. Kadroyu, “*memurun çalıştığı görev yerini, yapacağı işi, bir başka ifadeyle yapacağı görevi tanımlaması açısından önemli bir husus*” şeklinde özetlemiştir. Bu husus, DMK’nın 33. maddesindeki kadrosuz memur çalıştırma olanağının olmadığına ve 45. maddesindeki hiçbir memurun kendi sınıfının dışında ve kendi sınıfında bulunsada dahi sınıfındaki derecesi altındaki görevlerde çalıştırılmayacağına dair hükümlerle birlikte değerlendirilmelidir. Bu kapsamda, kamu personel hukukumuzda memurun kendi sınıfı içinde ve kadro görevinde çalıştırılması gerektiğinin esas olduğu söylenebilir. Geçici de olsa bir memurun başka bir görevde hizmet etmesinde dahi kadro şartı aranmak zorundadır. Bütün bu esaslar dahilinde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, yukarıda bahsi geçen kararında, “*(...) 1988 yılından beri davalı belediye bünyesinde Park ve Bahçeler Müdürü kadrosunda görev ifa edene davacının, hukuken geçerli bir sebep olmaksızın, yürütmekte olduğu kadro görevi ile ilgisi olmayan muhakkik görevlendirilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka ve hakkaniyet ilkelerine uyarlılık bulunmamaktadır. (...)*”²¹⁵ sonucuna ulaşarak istinaf başvurusunun kabulüne karar vermiştir.

İkinci olarak, bu geçici görevlendirme türüne ilişkin maddenin devamında bir süre şartı öngörülmüştür. 657 sayılı DMK’nın ek 8/1-d maddesinde düzenlendiği üzere, bir sene içerisinde altı ayı aşan geçici süreli görevlendirmelerin tesis edilmeyeceğine ulaşmaktayız.²¹⁶ Devlet memurları hakkında tesis edilecek geçici görevlendirmelerde, bu şart koruyucu bir nitelik taşır. Geçici görevlendirme işleminin niteliği hakkında yaptığımız açıklamalarda ifade ettiğimiz üzere, bu istisnai bir işlemdir. İdareler, çeşitli nedenlerle naklen atama gibi daha sıkı şekil şartlarına tabi yöntemlere başvurmadan kaçınılabilir. Dolayısıyla gerekmediği halde geçici görevlendirme işlemlerine başvurulabilir. Bu gibi durumlara karşın takdir yetkisinin oldukça geniş olduğu geçici görevlendirme işlemlerinde, uzun süreli görevlendirmelerin önüne geçilmek istenmiştir.

²¹⁵ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdare Dava Dairesi Başkanlığının E. 2021/215, K.2021/483 (09.03.2021). (Yayınlanmamış Karar).

²¹⁶ Yurtdışına görevlendirilen güvenlik görevlileri için geçici görevlendirme süresi en çok iki yıldır; gerekli görülmesi halinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir.

Bir olayda, (A) ili İl Dernekler Müdürlüğünde şef olarak görev yapmakta iken (A) ili Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı İl Müdürlüğüne geçici olarak görevlendirilen davacı, ... tarihli görev bitiminden itibaren yeniden görevlendirilmesine ilişkin (A) Valiliği işleminin iptali için dava açmıştır. Erzurum 1. İdare Mahkemesi kararıyla dava konusu idari işlemi hukuka aykırı nitelikte bulmuştur. Tesis edilen işlemi iptal etmiştir. Valilik, görevlendirmenin uzatılmasının hukuka uygun olduğunu iddia etmiş, bunun gerekçesi olarak 657 sayılı Kanun'un Ek 8/1-d maddesinde geçici görevlendirmelerin süresini ve uzatılmasına düzenleyen madde fıkrasını ileri sürmüştür. Bu karara karşı davalı idare istinaf başvurusunda bulunarak kararın kaldırılmasını istemiştir. Bölge idare mahkemesi, ilk derece mahkemesinin *"657 sayılı Kanunun ek 8. maddesinin (d) bendinin ikinci cümlesinde yer alan 'gerekli görülmesi halinde bu sürenin bir katına uzatılabileceğine' ilişkin hükmün, yurtdışında görevlendirilen memurlara yönelik olduğu, davacının geçici görevlendirme süresinin uzatılmasına muvafakati olmadığı dikkate alındığında, dava konusu işlemin (f) bendine aykırı olduğu (...) dava konusu geçici görevlendirme işleminde hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle iptali yönündeki kararı"* hukuka uygun bulmuştur. Yapılan istinaf başvurusunu reddetmiştir.²¹⁷

Üçüncü olarak, memur hakkında tesis edilecek olan geçici görevlendirme işleminin göreviyle ilgili olması şartı vardır. 657 sayılı Kanun ek madde 8/1-e'de düzenlendiği üzere, geçici süreli görevlendirmelerin, memurun göreviyle ilgili olması şarttır. Bu şarta, memuru cezalandırmak amacıyla tesis edilecek olan geçici görevlendirmelerin önüne geçmek için yer verildiğini düşünüyoruz. Devletin bünyesinde istihdam edilen memurların görevleri ve sorumlulukları açık bir şekilde DMK'da yer almaktadır. Kamu hizmetlerini ifa eden amir ve memurların birbirine karşı görevleri ve sorumlulukları vardır. Bu işleyiş içinde amirin hoşuna gitmeyecek bir davranış veya bir düşünce biçimi takdir yetkisinin kötüye kullanımına sebebiyet verebilir. Kişi hakkında kamu yararına ve hizmet gereklerine uygun olmayan geçici görevlendirme işlemleri tesis edebilir. Böylece amirler, yetkilerini kötüye kullanarak memurları görevden uzaklaştırma girişimlerinde bulunabilirler. Bunun gibi olumsuz durumların önüne geçmek amacıyla, memur hakkında yalnızca göreviyle ilgili geçici görevlendirme işlemlerinin tesis edilmesine yönelik bir düzenlemenin getirilmiş olduğunu düşünüyoruz. Görev şartına ilişkin bir istinaf kararına baktığımızda, (A) ili Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliğinde sağlık memuru olarak görev yapan davacı, (A) ili Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığında görevlendirilmesine ilişkin Valiliğin işlemine karşı iptal davası açmıştır. İdare

²¹⁷ Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 1. İdare Dava Dairesi, E. 2017/5302, K.2019/94 (24.01.2019). (Yayınlanmamış Karar).

mahkemesi, kararında işlemi hukuka uygun bulmamış ve iptal kararı vermiştir. Karara ilişkin istinaf yoluna başvurulmuştur. Uyuşmazlık hakkında Bölge İdare, ilk derece mahkemesinin “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ek 8. maddesinde geçici görevlendirmenin, memurun göreviyle uygun olması ve memurun muvafakati alınması gerektiği belirtilmiştir. Öncelikle dava konusu işlemde belli süre öngörülmeyle, söz konusu geçici süreli görevlendirmenin naklen atamanın sonuçlarını doğuracak olması nedeniyle hukuka aykırı nitelikte olduğunu(...) davacının görevi sağlık memurluğu olmasına karşın, görevlendirildiği kurumdaki görev çizelgesinde gösterilen işler, veri hazırlama kontrol işletmeni unvanına sahip memurlar tarafından yapacağı işlere yönelik olduğu, dahası görevlendirildiği kurum tarafından davacı, söz konusu işler dışında, şoför olarak görevlendirildiği (...) bu durumda davacının görev unvanı ile geçici görevli olduğu kurum tarafından verilen işler ve kurumun faaliyet alanı göz önüne alındığında dava konusu işlemin hukuka uygunluk görülmediğinden iptali yönünde (...)” iptal kararının onanmasına karar vermiştir.²¹⁸ İlk derece mahkemesinin kararını usul kurallarına ve hukuka uygun nitelikte bulmuştur.

DMK’nın ek 8. maddesinde düzenlenen muvafakat üzerine geçici süreli olarak görevlendirme işleminin son şartı ise memurun rızasının varlığıdır. Söz konusu maddenin (f) bendinde, geçici süreli görevlendirmede memurun muvafakatinin aranması gerektiği belirtilmektedir. Görevlendirme işlemi geçici nitelikte olsa da kişinin hayatında maddi ve manevi birçok değişikliği beraberinde getirir. Bu değişiklikler kişinin aile yaşantısını da doğrudan etkiler. Rıza üzerine memur hakkında tesis edilecek geçici görevlendirme işlemi hukuka uygunluk kazanır. Konuya ilişkin bir olayda; (B) İli Valiliği İl Yazı İşleri Müdürlüğünde şef olarak görev yapan davacı, 657 sayılı Kanun’un ek 8. maddesi kapsamında (B) İli (C) İlçesi Kaymakamlığında 6 ay süreyle geçici görevlendirilmesinin iptaline yönelik dava açmıştır. İdare mahkemesi kararıyla, “(...) dava konusu görevlendirme işleminin hizmet ihtiyacı nedeniyle tesis edildiği, idarenin takdir yetkisi kapsamında kamu yararı ve hizmet gereği hukuka uygun olduğundan davanın reddine” hükmetmiştir. Davacı istinaf başvurusunda bulunmuştur. İzmir Bölge İdare Mahkemesi ise “657 sayılı Kanun Ek 8. maddesinde memurun geçici görevlendirilebilmesi için muvafakat koşuluna bağlandığı, davacının ise muvafakatinin bulunmadığı anlaşıldığı(...)”²¹⁹ gerekçesiyle istinaf başvurusunun kabulüne karar vermiştir.

²¹⁸ Denizli Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi, E. 2013/1283, K.2013/1233, (21.11.2013). (Yayınlanmamış Karar).

²¹⁹ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi, E. 2021/79, K.2021/332, (11.03.2021). (Yayınlanmamış Karar)

Çalışmamızın bu kısmında hakkında incelemelerde bulunduğumuz kurumların karşılıklı mutabakatı üzerine geçici süreli görevlendirme işleminin tesisine ilişkin şartları ayrıntılarıyla ele aldık. Bu madde kapsamında yapılacak geçici süreli görevlendirme işleminin temel amacı, gerçekten kamu hizmetlerinde yaşanan kısa süreli ihtiyaçları gidermektir. Bununla beraber geçici görevlendirme işlemlerinin ağır sonuçlarından memuru korumak da maddede öngörülen amaçlardan biridir. Maddede düzenlenen geçici görevlendirme türüne ilişkin şartların sıkı olması da bundan kaynaklanmaktadır. Madde devamında memurun haklarına ve yükümlülüklerine ilişkin bazı düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu düzenlemeler hakkındaki incelemeler çalışmamızın “Devlet Memurunun Geçici Görevlendirilmesine İlişkin Hukuki Sonuçlar” başlıklı üçüncü bölümünde yapılacaktır.

1.1.1.2. Re’sen (Kamu Yararı ve Hizmet Gerekleri Sebebiyle) Geçici Süreli Görevlendirme

657 sayılı DMK’nın ek 8. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, üçlü bir muvafakat iradesiyle memurlar hakkında geçici görevlendirme işlemi tesis edilebilir. Bu maddenin son fıkrasında ise idareye, re’sen geçici görevlendirme işlemi yapabilme imkânı tanınmıştır. Ek madde 8’in devamında, kamu yararının gerektirdiği hallerde ve kamu hizmetinin gereklerini yerine getirebilmek adına, Devlet Personel Başkanlığının²²⁰ görevlendirme hakkında uygun görüşü alınarak geçici görevlendirme işleminin tesis edilebileceği düzenlenmiştir.²²¹ Bu geçici görevlendirmeye ilişkin en önemli nokta ise; tesis edilen geçici görevlendirme işleminde kamu yararı ve hizmet gereklerinin açık bir şekilde ifade edilmesidir. Uygulamada uyuşmazlıklar en çok bu husustan kaynaklanmaktadır. Nitekim görevlendirme işlemine hangi sebepten dolayı ihtiyaç duyulduğu ve işlemin gerekçesi açıkça belirtilmelidir.²²² Bu hususlara dikkat edilmeden tesis edilen işlemler memur ile idare arasında uyuşmazlıklara sebebiyet vermektedir.²²³

²²⁰ Çalışmanın devamında “DPB” olarak anılmıştır.

²²¹ Devlet Personel Başkanlığı, uzun yıllar kamu personel istihdamı ve hukuku konusunda merkezi bir danışma işlevi görmüştür. Bununla beraber Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreciyle birlikte 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nın 123. ve geçici 3. maddesinin düzenlemesiyle Devlet Personel Başkanlığının kapatılmasına karar verilmiştir. 703 sayılı KHK’nın geçici 3. maddesiyle, Devlet Personel Başkanlığının görevlerinin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı Çalışma Genel Müdürlüğüne devredilmesine yönelik düzenleme yapılmıştır.

Osman Kürşat Acar, “Devlet Personel Başkanlığından Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisine: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* 20/78 (2021), 1043; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Sitesi (Anayasa.gen.tr) “Devlet Personel Başkanlığının Web Sitesi Neden Hala Yayında?” (Erişim:18.07.2025).

²²² Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 392.

²²³ Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 392.

657 sayılı DMK ek madde 8’de resen yapılan geçici görevlendirmeye ilişkin şartlardan biri olan Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşünün hangi kurum tarafından alınması gerektiği konusunda bazı belirsizlikler vardır. Uygun görüşün, memurun görevli bulunduğu kurum tarafından mı yoksa geçici süreli olarak görevlendirilecek kurum tarafından mı alınması gerektiği hakkında Başkanlıktan görüş alınmıştır. Başkanlık; bu hususta 657 sayılı DMK’nın ek 8. maddesinin 2. fıkrasında herhangi bir özel düzenlemenin yer almadığını, bu nedenle görevlinin çalıştığı kurum veya geçici süreyle görevlendirileceği kurumun uygun görüş talebinde bulunabileceği yönünde mütalaada bulunmuştur. Re’sen geçici görevlendirmeye ilişkin görüş alınırken, görevlendirmeye ilişkin talebin gerekçesinin ayrıntılı bir şekilde aktarılması gerektiğine dair vurgulamalar yapılmıştır.²²⁴

Re’sen yapılan geçici görevlendirmeye ilişkin bir olayda; Destek Hizmetleri Daire Başkanı olarak görev yapan davacı, (A) ilçesi mezarlık, itfaiye, mezbaha ve benzeri hizmet alanlarıyla ilgi rapor ve araştırmaları yürütmesi için hakkında tesis edilen geçici görevlendirme işleminin iptali için dava açmıştır. İlk derece mahkemesi uyuşmazlığa ilişkin kararında işlemin iptaline karar vermiştir. Mahkeme, tesis edilmiş olan geçici süreli görevlendirmenin konusunun memurun görev tanımına uygun olmadığı şeklinde açıklamada bulunmuştur. İstinaf başvurusunda bölge idare mahkemesi ise ilk derece mahkemesinin kararını hukuka ve usul kurallarına uygun bulmuştur. İstinaf başvurusunun reddine karar vermiştir. Bu kararda dikkat çekici husus ise bir üyenin vermiş olduğu karşı oyun içeriğindedir. Üyenin karşı oyu, ilk derece mahkemesinin vermiş olduğu kararın istinaf mahkemesi tarafından farklı gerekçe ile onanması hakkındadır. Karşı oy yazan üye, davacının (B) Büyükşehir Belediyesinden (A) İlçe Belediyesine “*belediyenin hizmet alanı içerisinde bulunan mezarlık, itfaiye, mezbaha ve benzeri hizmet alanlarıyla ilgi rapor ve araştırmaları yürütmesi*” amacıyla koordinatör olarak geçici görevlendirilmesinin, görev tanımının içerisine girdiğini belirtmiştir. (B) İlçe Belediyesinin, (A) Büyükşehir Belediyesinden ayrı bir mahalli idare birimi olması ve tüzel kişiliği olması nedeniyle işlemin tam anlamıyla kurumlar arası geçici görevlendirme olduğunu açıklamıştır. İşlemin, 657 sayılı DMK’nın ek 8. maddesi çerçevesine yapılması gerektiğini de ifade etmiştir. Bahsi geçen üyenin görüşüne göre, bu durumda geçici görevlendirme işlemi, davacının muvafakati alınarak veya re’sen geçici görevlendirme şeklinde tesis edilmelidir. Re’sen geçici görevlendirme işlemi ise ancak Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak yapılabilir. Bu kapsamda, tesis edilen geçici görevlendirme işlemi incelendiğinde muvafakat veya Başkanlığın onayı bulunmamaktadır. Bu usuller izlenmeden tesis edilen geçici

²²⁴ Devlet Personel Başkanlığı (DPB), 07.10.2016 tarihli ve 5975 sayılı görüşü.

görevlendirme işlemi bu nedenle hukuka aykırıdır. Bu nedenle üye, söz konusu gerekçeyle mahkeme kararının onanması gerektiği görüşündedir.²²⁵

Re'sen geçici görevlendirme, hatalı uygulamalara sebebiyet verebilecek bir kurumlar arası geçici görevlendirme çeşididir. İşlem tesis edilirken, kamu yararı ve kamu hizmeti gereklerinin açık şekilde ortaya konulması gerekir. İdarenin, resen geçici görevlendirmeye niçin ihtiyaç duyduğuna dair inandırıcı sebepleri olmalıdır. Aksi takdirde bu geçici görevlendirme türü farklı amaçlı kullanımlara sebebiyet verebilir. Bu nedenle geçici görevlendirme işlemine izin veren düzenlemelerdeki şartlar somut olayda titizlikle incelenmelidir. Aksi takdirde mevzuata uygun olmayan işlemlerle kamu hizmetinin işleyişinde sorunlar meydana gelecektir.

1.1.2. Değerlendirme

657 sayılı DMK çerçevesinde uygulanan geçici görevlendirmeye ilişkin düzenlemeler, uzun yıllar bu Kanun'daki mevcudiyetini korumuştur. Ancak daha önce de bahsedildiği üzere, 2011 yılında 6111 sayılı Kanun'la söz konusu maddede yapılan değişikliklerle bu maddenin içeriği farklı bir boyut kazanmıştır. Bu bakımdan 6111 sayılı Kanun öncesinde yapılan geçici görevlendirmeler ile Kanun değişikliği sonrasında ek 8. maddenin uygulamaları arasında göze çarpan değişimleri incelemekte fayda olacaktır.

Bu çerçevede, önceki düzenlemede memura, *“hem kendi sınıfının ve mesleğinin hem de geçici olarak görevlendirildiği işin mevzuatına uygun davranmak”* şeklinde ağır bazı ödevler yüklenmiştir. Değişiklik sonrası ise memura, kamu hizmetinin ifasını verimli bir şekilde gerçekleştirebilmesi için yalnızca *“görevlendirildiği kurumun mevzuatına uyma”* sorumluluğu yüklenmiştir. Değişiklik öncesi, memurların geçici görevlendirilmesi üzerine aylıklarını görevlendirildikleri kurumdan alma esası benimsenmiştir. Değişiklik sonrasında ise memurun geçici görevlendirme üzerine aylığını, kadrosunun bulunduğu kurumdan alması şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu kapsamda geçici görevlendirmenin niteliğine uygun bir yenilik getirildiği söylenebilir. 6111 sayılı Kanun değişikliği öncesinde, geçici görevlendirmenin memurun muvafakati ile olacağı ve iki yılı aşmayacağına ilişkin bir hüküm mevcuttu. Yeni düzenlemeyle geçici görevlendirmenin, bir yılda altı aydan daha fazla yapılamayacağı ifade edilmiştir. Bu husus, geçici görevlendirme işlemi için vazgeçilmez bir özellik taşımaktadır. Çünkü geçici görevlendirme işleminin naklen atama sonuçlarını doğurmaması gerekir. Kamu

²²⁵ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdari Dava Dairesi E. 2017/76 K.2017/179 (07.03.2017). (Yayınlanmamış Karar).

hizmetlerinin sunumunda bir eksiklik olması halinde bunun kalıcı bir şekilde çözüme kavuşturulması oldukça önemlidir. Geçici görevlendirmeye başvurulacak hallerin sınırlı ve istisnai olması nedeniyle görevlendirmenin süresinin kısa tutulması, bu müessesenin etkin ve güvence sağlayıcı bir şekilde işleyişi bakımından olumlu değerlendirilebilir. Ancak kısa süreli görevlendirmeler, bazı kamu hizmetlerinin ifasında gereksiz prosedürlere sebebiyet verebilmektedir.²²⁶

657 sayılı Kanun'un ek 8. maddesindeki geçici görevlendirmenin uygulama alanına ilişkin olarak Devlet Personel Başkanlığı, vermiş olduğu bir mütalaada, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kanunlarında yer alan geçici görevlendirmeye ilişkin hükümlerle DMK'da yer verilen hükümlerin çatışması hâlinde kurumların özel kanunlarında yer alan geçici görevlendirmeye ilişkin hükümlerin öncelikle uygulanması gerektiğini belirtmiştir.²²⁷

Geçici görevlendirmelerde süre şartı hakkında Devlet Personel Başkanlığınca verilen bir görüş, konuyu değerlendirmemizde bizlere katkı sağlayacaktır. Bakanlık kadrosunda görev yapan ve İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne geçici olarak görevlendirilen personele ilişkin görevlendirme süresinin uzatılmasında nasıl bir yol izlenmesi hakkında talep edilen bir görüş üzerine anılan Başkanlık; memurun, 657 sayılı DMK'nın ek 8. maddesi hükmü gereğince geçici görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceğini belirtmiştir. Görüş yazısında, bu şarta uyma gerekliliği açık bir şekilde ifade edilmiştir. Geçici görevlendirmenin 657 sayılı Kanun dışında özel bir kanunla tesis edilmesi halinde ise ancak o özel kanunun çizdiği çerçevede durumun değerlendirmeye alınması gerektiği belirtilmiştir.²²⁸ Yani ancak özel bir düzenleme ile tesis edilen geçici görevlendirmenin, özel kanundaki düzenlemeler çerçevesinde süresinin belirlenebileceği sonucuna ulaşılmıştır.²²⁹ Bu görüşten de anlaşılacağı üzere, geçici görevlendirme hususunda özel kanunlarda yer alan düzenlemeler, DMK ek madde 8'in genel uygulamasının önüne geçmektedir. Bu bakımdan geçici görevlendirme işleminin hukuka uygunluğunun belirlenmesinde önemli olan husus, bu işlemin hangi kanun kapsamında tesis edilmiş olduğudur. Bu belirlemenin ardından, işlemin şartlara uygun tesis edilip edilmediğine dair incelemeler yapılabilir.

²²⁶ Kaya, "Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme", 125.

²²⁷ Devlet Personel Başkanlığı (DPB), 26.04.2011 Tarihli 6632 Sayılı Görüşü.

²²⁸ Devlet Personel Başkanlığı (DPB), 04.05.2011 Tarihli 7513 Sayılı Görüşü; Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 393.

²²⁹ Devlet Personel Başkanlığı (DPB), 04.05.2011 Tarihli 7513 Sayılı Görüşü; Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 393.

1.2. 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması

Ülkemiz açısından köklü yeniliklere ve gelişmelere vesile olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kamu personel hukukunda pek çok yeni düzenleme ve uygulama meydana getirmiştir. Yeni sistemin getirdiği değişikliklerden biri geçici görevlendirme işlemlerinin tesisi hakkındadır. Bu değişikliklerle geçici görevlendirmenin daha etkin kullanılması hedeflenmiştir. Tecrübeli kamu görevlilerinin geçici görevlendirilerek, kamu hizmetlerinin ifasında daha verimli kullanılması amaçlanmıştır. Aksak ve pratikte uygulaması zor sistemin yerine daha dinamik, merkeziyetçi ve sorunlara hızlı yanıtlar veren bir sistem hedeflenmiştir. Bu nedenle 02.07.2018 tarihinde 703 sayılı KHK'nın 178. maddesiyle, 375 sayılı KHK'ya "Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme" başlıklı ek 25. madde eklenmiştir. Geçici görevlendirmeye ilişkin köklü ve radikal değişiklikler getiren bu hükmün uygulanmasına yönelik "Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği"²³⁰ yürürlüğe konmuştur. Yönetmelik sayesinde geçici kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmesine ilişkin önemli düzenlemeleri içeren maddenin uygulanmasına yönelik soru işaretleri ortadan kaldırılmıştır.

375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesinin ilk fıkrası, geçici görevlendirmeye ilişkin nasıl bir yenilik getirildiğinin anlaşılması adına incelenmesi gereken bir düzenlemedir.²³¹ Bu düzenlemede, hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç tutularak kamuda istihdam edilen tüm kamu görevlilerine yönelik kurumlar arası geçici görevlendirme olanağı sağlanmıştır.²³² 657 sayılı DMK'nın ek 8. maddesindeki düzenleme yalnızca memurlara yöneliktir. 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesiyle, kamu görevlilerinin tamamı hakkında geçici görevlendirme tesis edebilme imkânı sağlanmıştır. Bu değişikliğin sebebi, kamu personel hukukuna bakış açısının değişmesinden kaynaklanmaktadır. Kadro esasına bağlı statü hukuku kurallarının uygulandığı memur istihdamı, günümüzün değişen koşullarına hızlı yanıt verememektedir. Bu nedenle özellikle sözleşmeli personel gibi farklı istihdam türlerine eğilim artmıştır. Çünkü bu tür istihdam türlerinin yeni şartlara uyum hızı daha yüksektir, bu yöntemlerle sorunlara daha çabuk yanıt verilebilmektedir. Bu dönüşüm kamu personel hukukunda pek çok değişikliği beraberinde getirmiştir. Geçici görevlendirmeye KHK'nın ek 25. maddesi de buna yönelik önemli bir gelişmedir. Bu hükmün, tüm kamu personeline yönelik

²³⁰ Resmî Gazete: Tarih: 03.05.2019, Sayı: 30763.

²³¹ 375 sayılı KHK'nın Ek 25. maddesinin ilk fıkrası, "Hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilenler, kurumlarının muvafakatiyle bir yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici görevlendirilebilir. Bu süre birer yıl olarak uzatılabilir." şeklindedir.

²³² Albayrak, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü", 1538.

olması oldukça önem arz etmektedir. Bu düzenlemeyle, atıl halde kalmış boş kadroların daha hızlı ve esnek çözümlerle kamu hizmetinde kullanılması hedeflenmiştir.²³³

KHK'nın ek 25. maddesinin son fıkrasındaki düzenleme uyarınca, bu madde kapsamında tesis edilecek olan görevlendirmelere ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenecektir.²³⁴ Bu hüküm uyarınca Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur. Bu Yönetmelikte, 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesinin uygulanmasına yönelik önemli hususlar düzenlenmiştir.

Bu Yönetmelik hükümlerinin bir bütün olarak incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Aşağıda yeri geldikçe anılan Yönetmelik hükümlerinden bahsedilecektir. Ancak şimdilik burada, bu Yönetmelikte yapılan bazı değişikliklerin incelenmesinde fayda görmekteyiz. Şöyle ki 2020 yılında yapılan Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin²³⁵ 1. maddesi ile mezkûr Yönetmeliğin 1. maddesine dördüncü fıkra olarak bir fıkra eklenmiştir. Eklenen fıkra, *“(4) Yükseköğretim kurumları, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar bu Yönetmelik kapsamında geçici görevlendirme yapamaz.”* şeklindedir. Bahsi geçen kurum ve kuruluşların bu fıkranın uygulamasına ilişkin geçiş süreci hakkında da geçici bir madde eklenmiştir. Eklenen geçici madde ise *“(1) Yükseköğretim kurumları, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar tarafından bu Yönetmeliğe göre yapılmış olan geçici görevlendirmeler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde sonlandırılır.”* şeklindedir. Bu değişiklikler, düzenlemenin Resmî Gazete 'de yayınlandığı 29 Şubat 2020 tarihinde yürürlüğe girmiştir.²³⁶

Yönetmeliğin ilk halinde; yükseköğretim kurumlarının, il özel idarelerin, belediyelerin ve bağlı kuruluşlarıyla bu birimlerin kurmuş olduğu birlik, müessese, işletmelerin, bunlara bağlı şekilde işleyen döner sermayeli kuruluşların KHK'nın ek 25. maddesindeki düzenlemeleri esas alarak kurumlar arası geçici görevlendirme işlemi tesis etme yetkileri mevcuttu. Ancak Yönetmelikte yapılan söz konusu değişiklikle, kurumlar arası geçici görevlendirme yetkisi bu kurumların elinden alınmıştır. Bazı yükseköğretim kurumları, Yönetmelikte yapılan bu değişikliğe karşı iptal davası açmıştır. Açılan davalarda, bahsi geçen Yönetmelik değişikliğinin

²³³ Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, 320.

²³⁴ Bu kapsamda hazırlanan Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği, 03.05.2019 tarihli ve 30764 sayılı Resmî Gazete 'de yayınlanmıştır.

²³⁵ Resmî Gazete Tarih: 29.02.2020 Sayı: 31054.

²³⁶ Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 398.

375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesindeki hükümleri kısıtladığı, bu maddede yer almayan bir hususun alt normla düzenlenmesinin yetki gaspı oluşturduğu iddia edilmiştir.

Bu başvuru üzerine Danıştay, “yükseköğretim kurumları” açısından yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Davanın devamında ise Yüksek Mahkeme, E. 2020/2303, K. 2023/2995 sayılı kararıyla, “(...) getirilen dava konusu düzenlemelerin, dayanağı ve üst hukuk normu olan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Ek 25. maddesi ile ulaşılmak istenen amacı daraltan ve çizdiği sınırları aşan nitelikte olduğu görülmekte olup, bu durum normlar hiyerarşisi sistemine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, davalı idare tarafından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda geçici görevlendirme ile ilgili hükümlerin bulunduğu ve getirilen düzenlemelerin herhangi bir mağduriyete ve aksaklığa yol açmayacağı ileri sürülmekte ise de; dava konusu düzenlemelerin anılan Kanun hükümlerine de aykırılık teşkil ettiği ve bu hükümlerin uygulanmasını da daraltıcı nitelik taşıdığı açıktır.” şeklinde bir sonuca ulaşmıştır²³⁷ Açıklanan nedenlerle, Yönetmeliğin 1. maddesine eklenen 4. fıkra da yer alan “Yükseköğretim kurumları” ibaresinin iptaline karar vermiştir. Mezkûr karar Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 14.04.2024 tarihli ve E. 2023/3156, K. 2024/2310 sayılı onama kararı ile kesinleşmiştir. Danıştayın bu kararı, bahsi geçen Yönetmelik değişikliğinin sadece yükseköğretim kurumlarına ilişkin olan kısmıyla sınırlıdır. Dolayısıyla il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme ve bunlara bağlı döner sermayenin kuruluşlar bakımından söz konusu Yönetmelik değişikliği geçerliliğini devam ettirmektedir. Bu değişiklik hükmü uyarınca bahsi geçen kurumlardaki geçici görevlendirmeye ilişkin uygulamalar sona erdirilmiştir.²³⁸

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; bilgisayar işletmeni olarak görev yapan davacı, kadrosunun bulunduğu (A) İlçesi Belediye Başkanlığından, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği çerçevesinde 02.01.2020 tarihinde altı ay süreyle (A) Kaymakamlığına görevlendirilmiştir. Yönetmelikte yapılan bahsi geçen değişiklikler neticesinde davacı, hakkında tesis edilen geçici görevlendirme işleminin kaldırılması talebinde bulunmuştur. Ancak bu talep idare tarafından kabul edilmemiştir. Kişi, idarenin bu işlemine karşı iptal davası açmıştır. İlk derece mahkemesi, işlemde hukuka aykırılık bulunmadığından bahisle davanın reddine karar vermiştir. Yapılan istinaf başvurusu üzerine yapılan incelemelerde bölge idare mahkemesi, “Bilgisayar işletmeni olan davacının kadrosunun (A) İlçesi Belediye Başkanlığında bulunduğu sabit olup, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği uyarınca 02.01.2020 tarihinden itibaren altı ay süreyle (A) Kaymakamlığı'na

²³⁷ Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K. 2023/2995, (02.06.2023).

²³⁸ Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 398.

yapılan geçici görevlendirilmesinin söz konusu Yönetmeliğin 29.02.2020 tarihi ve 31054 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan geçici madde 2/1 hükmü gereği bu maddenin yürürlük tarihi olan 29.02.1020 tarihinden itibaren davalı idarece davacının başvurusuna dahi gerek kalmaksızın en geç bir ay içinde sonlandırması gerekirken, (A) Kaymakamlığı'na yapılan kurumlar arası geçici görevlendirmenin sonlandırılması istemiyle, davacının davalı idareye yaptığı başvurunun reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamıştır.” gerekçesiyle istinaf başvurusunun kabulüne karar vermiştir.²³⁹

1.2.1. 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'deki Geçici Görevlendirme Şekilleri

Kamu görevlilerinin kurumlar arası geçici görevlendirilmesine ilişkin KHK'nın ek 25. maddesi incelendiğinde, geçici süreli olarak görevlendirme işleminin iki şekilde gerçekleştiği görülmektedir. İlki kadro ve pozisyona olmamak üzere doğrudan “Kurum Emrine Geçici Görevlendirme”, ikincisi ise “Kurumların Kadro ve Pozisyonlarına Geçici Görevlendirme” şeklindedir. Kamu görevlisinin, bu iki yöntemden hangisinin kullanılarak kurumlar arası geçici görevlendirildiği önem arz etmektedir. Zira personelin geçici görevlendirme esnasında sahip olduğu mali hakları buna göre belirlenmektedir.²⁴⁰

1.2.1.1. Kurum Emrine Geçici Görevlendirme

Kurum emrine geçici görevlendirmeye ilişkin hususlar; 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesinin 2. fıkrasında, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin ise 5. maddesinde düzenlenmiştir. Bu usulde, görevlendirmenin tesis edileceği kurumda yürütülecek olan göreve ilişkin olarak kadro veya pozisyon şartı aranmamaktadır. Kamu görevlisi kendi kurumundan aylıklı izin almış sayılır. Bu şekilde görevlendirilen memurun mali haklarına ve sosyal haklarına ilişkin bağlantıları kendi kurumunda aynen devam eder. Bu görevlendirmede görevlendirilen personelin statüsü, kendi kurumundaki kadrosunda ve pozisyonunda kalmaktadır. Ancak fiili olarak görevlendirildiği kurumda faaliyet gösterir. 657 sayılı DMK'nın kurumlar arası geçici görevlendirmeye ilişkin saydığı şartlardan, memurun görevlendirileceği kurumda 4. veya daha yukarı derecede boş bir kadronun bulunması ve tesis edilen

²³⁹ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Üçüncü İdare Dava Dairesi K. 2021/923 (29.06.2021). (Yayınlanmamış Karar).

²⁴⁰ Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, 320.

görevlendirmenin memurun göreviyle alakalı olması şartı, KHK'nın ek 25. maddesinde ve Yönetmelikte yer almamaktadır.²⁴¹

1.2.1.2. Kurumların Kadro veya Pozisyonlarına Geçici Görevlendirme

Kurumların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirme; 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddenin 3. fıkrasında, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin ise 6. maddesinde düzenlenmiştir. Kurumların kadro veya pozisyonuna yönelik geçici görevlendirmede kamu görevlisinin, ilgili mevzuat kapsamında bahsi geçen kadro veya pozisyona asaleten atanmaya ilişkin şartları taşıması gerekmektedir. Hatta görevlinin, görevlendirileceği kadroya veya pozisyona yönelik sınavla giriş şartı bulunuyorsa o koşulları dahi taşıması gerekmektedir. Görevlendirmeyi yapan kurum, bu şartların sağlanıp sağlanmadığı hususunda gerekli kontrolü yapmakla yükümlüdür.²⁴²

Kurumların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirmelerde kamu görevlisi, görevlendirme boyunca kurumlarından aylıksız/ücretsiz izinli sayılır. Geçici olarak görev yapmış oldukları kadro veya pozisyonundaki denk personelin kazandığı mali ve sosyal haklara (sosyal denge tazminatı, işçiler için sunulan ikramiyeler, sosyal haklar) sahip olurlar. Sosyal güvenliğe ilişkin hususlarda kendi kurumlarındaki statüleri esas alınır. Bu görevlendirme türünün en temel farkı; faydalanan görevlinin herhangi bir hak kaybı yaşamaması için görevli bulunduğu durumdaki emsal çalışanlarla aynı mali ve sosyal haklara sahip olmasıdır. Kurumların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirme, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde tecrübeli görevlilerden faydalanılması açısından önemlidir.

Kurumların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirme, tüm kamu görevlilerine yönelik uygulanmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin 6. maddesine göre, kamu görevlisinin geçici görevlendirilmesinde görevlendirilecek kurumun kadro veya pozisyonuna asaleten atanmaya ilişkin şartların taşınması zorunludur. Geçmiş dönemlerde bu şartların aranmaması, kurumların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirme işlemlerinin kötüye kullanılmasına sebep olabilmekteydi. Durumu bir örnekle açıklamak gerekirse (A) kurumundaki bir sözleşmeli personel veya sürekli işçi; lisans eğitimini almış ve kamudaki hizmeti ya da kıdemi beş yıl veya bunun üzerinde ise (B) kurumunda daire başkanı kadrosuna geçici olarak görevlendirilebiliyordu. Böylece bu

²⁴¹ Öykü Sağlam, “Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği ve Beraberinde Getirdiği İhtilaflar”, *İstanbul Barosu Dergisi* 95/4 (2021), 173.

²⁴² Sağlam, “Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği ve Beraberinde Getirdiği İhtilaflar”, 173.

personelin, sözleşmeli personel statüsündeyken yapılan geçici görevlendirmeyeyle daire başkanının mali ve sosyal haklarına ulaşması mümkün kılınıbiliyordu. Zira ilgili mevzuata göre, daire başkanı ve üstü kadrolara atanmak için genel şartların yanı sıra lisans eğitimini tamamlamak ve beş yıl kamu hizmetine sahip olmak yeterli görülmüştür.²⁴³

Bu tür suistimallerin önüne geçebilmek için Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin "Kadro veya Pozisyona Geçici Görevlendirme" başlıklı 6. maddesinin birinci fıkrasına bir bent eklenmiştir. Bu yeni düzenleme "statü şartı" olarak anılmaktadır.²⁴⁴ Bu düzenleme sayesinde, görevlendirmenin yapılacağı kadro veya pozisyonun statüsü ile hakkında kadro veya pozisyona görevlendirme tesis edilecek olan kamu personelinin statüsünün aynı olması koşulunu getirmiştir. Buna uygun tesis edilmeyen geçici görevlendirmelerin, değişiklik yürürlüğe girdikten sonra en geç bir ay içerisinde sonlandırılması gerektiği de belirtilmiştir.

1.2.2. Geçici Görevlendirme Usulü

KHK'nın ek 25. madde 8. fıkrasındaki düzenlemeye göre kamu personelinin geçici görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Bu çerçevede geçici görevlendirme işlemi tesis etmek isteyen kurum, bahsi geçen Yönetmelik ekinde sunulan formu doldurmakla yükümlüdür. Bu süreçte geçici görevlendirmeye ilişkin formu kurum, görevlendirme işleminin başlangıç tarihinden en az bir ay öncesinde izin için görevlinin kadro veya pozisyonunun bulunduğu kuruma göndermelidir. Görevlinin çalıştığı kurumun muvafakati ile geçici görevlendirme hukuki zeminde oluşmuştur. Geçici görevlendirmeye ilişkin bu form, görevlendirme talep eden kuruma tekrar gönderilmelidir. Görevlendirme işleminin başlangıcından en geç beş gün öncesine kadar bu işleme ilişkin bildirim görevliye hukuka uygun şekilde tebliğ edilmelidir. Hukuka uygun tesis edilen geçici görevlendirmeye ilişkin belgeler görevlinin özlük dosyasında muhafaza edilir. Bu görevlendirmeye ilişkin uzatma aynı usulle, duruma uygun şekilde tekrarlanır.

²⁴³ Albayrak, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü", 1538.

²⁴⁴ Sağlam, "Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği ve Beraberinde Getirdiği İhtilaflar", 182.

1.2.3. Geçici Görevlendirmede Onay Mercii

Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği 8. maddesinin 1. fıkrasına göre, geçici görevlendirme işleminin onaylanmasında yetkili kişi; bakanlıklarda bakan, diğer kurumlarda ise en üst yöneticilerdir. Bakan veya en üst yönetici bu yetkisini alt makamlara devredebilmektedir. Görüldüğü üzere, KHK'nın ek 25. maddesi kapsamındaki geçici görevlendirme işleminde onay merci bu şekilde açık bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Ancak bununla birlikte bu hususta uygulamada bazı sorunlar da yaşanabilmektedir. Örneğin üniversite tarafından “rektörün talebi” ile başka bir üniversitede genel sekreter olarak görevlendirmesine ilişkin tesis edilen işlemin iptali için açılmış olan bir davada, idare mahkemesi, *“kurumlar arası geçici görevlendirmenin atamaya yetkili en üst yönetici vasıtasıyla yapıldığı açık olmakla beraber davaya konu genel sekreterlik kadrosundaki görevlendirme işleminin ‘yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği’ üniversite yönetim kurulunun görüşü alınması gerekirken”* yönetim kurulu görüşü/kararı olmadan tesis edildiğinden bahisle geçici görevlendirme işleminin iptaline karar vermiştir. Davalı üniversite tarafından yapılan istinaf başvurusunda bölge idare mahkemesi, istinafa konu olan kararın hukuka ve usule uygun olduğundan başvurunun reddine kesin olarak karar vermiştir.²⁴⁵ Geçici görevlendirme işlemi tek taraflı değerlendirmelerin yapılamayacağı bir idari işlem türüdür. Çünkü bu işlem, birden çok kurumun iradesiyle tekemmül etmektedir.

1.2.4. Geçici Görevlendirmede Süre, Uzatma ve Muvafakat

Kamu görevlisi hakkında tesis edilecek olan geçici görevlendirmeye ilişkin süre Yönetmelikte açıkça düzenlenmiştir. Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği 8. maddesinin 2. ve 3. fıkrasındaki düzenlemelere göre, geçici görevlendirme en fazla bir yıllık süreyle tesis edilebilir. Bununla beraber görevlendirmelerin, her seferinde bir yılı aşmamak üzere uzatılması mümkündür. Ancak geçici görevlendirmenin altı ayı geçmesi halinde mutlaka görevlinin muvafakati alınmalıdır. Bu düzenlemeden, altı ayı geçmeyen geçici görevlendirmelerde görevlinin muvafakatinin aranmadığı anlaşılmaktadır.

Yönetmeliğin süre ile ilgili maddeleri için iptal davası açılmıştır. Açılan bir davada, davacı sendika tarafından Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği 8. maddesinin 2. fıkrasında yer alan *“Geçici görevlendirme en fazla bir yıllık olarak yapılabilir ve her defasında*

²⁴⁵ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesi, K.2023/82, (10.01.2023). (Yayınlanmamış Karar).

bir yılı geçmemek üzere uzatılır.” hükmü ile 3. fıkrasında yer alan “Kesintili ya da kesintisiz olarak bu Yönetmelik kapsamında toplamda altı ayan geçen geçici görevlendirmelerde personelin muvafakatinin alınması şarttır.” hükmünün iptali istenmiştir. Danıştay, yapmış olduğu değerlendirme sonucunda, “bahsi geçen düzenlemelerin üst hukuk normlarına, kamu yararına ve hizmet gereklerine aykırılık bulunmadığı” gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Bu kararda dikkat çekici husus, bir üyenin vermiş olduğu karşı oydadır. Üye, KHK’nın ek 25. maddesinde, statülerinden bağımsız kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm kamu görevlilerinin bu madde kapsamında görevlendirilebileceğinden bahsetmiştir. Madde kapsamında kamu görevlilerinin, kurumlarının muvafakati ile bir yılı geçmemek üzere görevlendirileceği, devamında ise bu sürenin birer yıl uzatılabileceği belirtilmiştir. Bu düzenlemelerin Anayasa’daki kamu görevlilerine ilişkin hususların ancak kanunla düzenlenebileceğine ilişkin korumaya aykırılık teşkil ettiğini, kamu görevlilerine uygulanacak olan farklı uygulama nedeniyle güvensizlik ortamı yaratabileceğini, geçici görevlendirmenin istisnailiğine aykırı naklen atama sonuçları doğurma ihtimalini artırabileceğini ifade etmiştir. Açıklanan bu sebeplerden ötürü uyuşmazlıkta bahsi geçen düzenlemelerin Anayasa’nın 2., 11. ve 128. madde hükümlerine aykırılık taşıdığını belirtmiştir. Düzenlemelere ilişkin itiraz yoluna gidilmesi ve düzenlemelerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması gerekliliğine ilişkin şerh düşmüştür.²⁴⁶ Geçici görevlendirmeye ilişkin iki temel kanuni düzenleme olan 657 sayılı Kanun ek 8. maddesi ve 375 sayılı KHK’nın ek 25. maddesi arasındaki bu noktada bir çatışma dikkat çekicidir. Geçici görevlendirmeye ilişkin düzenlemelerin bütünlük arz etmesi önemlidir. Aksi takdirde uygulamada tutarsız durumlarla karşılaşılabilir. Kanaatimizce karşı oyun değerlendirmeleri haklıdır. Farklı kanuni düzenlemelerin uygulanması sonucunda, devlet memurları hakkında tesis edilen geçici görevlendirme işleminden farklı sonuçlar doğabilir. Bu gibi durumlar uygulamada kötüye kullanıma sebebiyet verebilir. Dolayısıyla bu düzenlemelerin birbirine uygun hale getirilmesi için gerekli yolların işletilmesi gerekmektedir.

Bu noktada KHK’nın ek 25. maddesine göre tesis edilen, kurumlar arası geçici görevlendirme işlemlerinde görevlendirmelerin süresinin uzatılmasına ilişkin idarenin takdir yetkisi hakkında bir mahkeme kararının incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Davacı, hakkında KHK’nın ek 25. maddesi uyarınca tesis edilen geçici görevlendirme işleminin uzatılmasını istemiştir. İdare bu isteme karşılık görevlendirmeyi sonlandırmıştır. İdarenin bu işlemine yönelik olarak açılan iptal davasında, ilk derece mahkemesi “dava konusu işlemde

²⁴⁶ Danıştay İkinci Dairesi (Danıştay) K.2023/897 (02.03.2023) (Yayınlanmamış Karar).

kamu yararına, hizmet gereklerine, hakkaniyete ve hukuka uyarlılık bulunmadığı” gerekçesiyle işlemin iptaline karar vermiştir. İdare, iptal kararına karşı istinaf yoluna başvurmuştur. İstinaf başvurusunda ise bölge idare mahkemesi; görevlendirme işleminde sonlandırma veya uzatmada idareye geniş bir takdir yetkisi tanındığını belirtmiştir. İdareye tanınan bu takdir yetkisinin, mutlaka kamu yararlarının gözetilerek ve kamu hizmetine uygun nitelikte kullanılması gerekir. Aksi takdirde davaya konu olan işlem sebep ve amaç yönlerinden hukuka aykırı nitelik taşıyacaktır. Bunun gibi durumlarda, hukuka aykırılık nedeniyle işlemin ortadan kaldırılmasının yerleşik içtihatlarla kabul edilmiş olduğunu açıklamıştır. İdareye tanınan takdir yetkisinin geniş olmakla birlikte her zaman sorgulanabileceği, bununla beraber idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak yargı kararlarıyla bir işlem tesis edilemeyeceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda somut olaya ilişkin “takdir yetkisinin kötüye kullanıldığına bir kanıt olmadığı, dolayısıyla görevlendirmenin sonlandırılması/süresinin uzatılmaması işleminde hukuka aykırılık görülmediğinden” istinaf başvurusunu kabul etmiştir.²⁴⁷

Kurumlar arası geçici görevlendirme işlemlerinde KHK’nın ek 25. maddesi, DMK’nın ek 8. maddesinden oldukça farklı bir yaklaşımı benimsemiştir. 657 sayılı DMK’nın ek 8. maddesinde süre sınırlaması olmadan geçici görevlendirme ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri halinde tesis edilebilir. Bunun dışında görevlendirme işlemi için memurun muvafakati aranmaktadır. Bu Kanun kapsamında görevlendirme işleminin tesisi için temel bir gerekliliktir. KHK’nın ek 25. maddesinde ise, görevlendirmenin süresi en fazla 1 yıldır. Bununla beraber 6 aydan az süreli geçici görevlendirmelerde kamu görevlisinin muvafakatine ihtiyaç duyulmamaktadır.

Bu konuya ilişkin bir mahkeme kararını incelememizde fayda bulunmaktadır. (A) Valiliğinde şef olarak görev yapan davacı, DMK ek 8. maddesi çerçevesinde (B) İlçe Kaymakamlığa 6 ay süreyle görevlendirilmesine ilişkin işlemde muvafakatinin bulunmadığı gerekçesiyle iptalini istemektedir. İlk derece mahkemesi, yapılan incelemede işlem “*kamu yararı ve hizmet gereklerine göre tesis edildiğinden*” işlemde hukuka aykırılık görmemiştir. Açılan davanın reddine hükmetmiştir. İstinaf incelemesinde ise bölge idare mahkemesi; şef olarak görev yapan davacının, münhal halde bulunan veri hazırlama ve kontrol işletmeni veya bilgisayar işletmeni ihtiyaçlarına yönelik görevlendirilmesini ve DMK ek 8. maddesi gereği muvafakati alınmadan işlemin tesis edilmesini hukuka aykırı bulmuştur. Bu kararında bölge idare mahkemesi, idare tarafından yapılan savunmaya ilişkin muvafakat konusunda önemli açıklamalar yapmıştır. Davalı idare savunmasında; 375 sayılı KHK ek 25. maddesindeki altı

²⁴⁷ Ankara Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdare Dava Dairesi K. 2023/3126 (24.05.2023) (Yayınlanmamış Karar).

ayı aşmayan görevlendirmelere ilişkin muvafakat aranmayacağına dair düzenlemeyi ileri sürmüştür. Dolayısıyla görevlendirme tesis edilecek kişinin rızasının alınmasına gerek olmadığı şeklinde savunma yapmıştır. Mahkeme bu konuya ilişkin şu açıklamayı yapmıştır: 375 sayılı KHK ek 25. maddesinin uygulama alanı; memurlar, sözleşmeli personel, işçiler yani tüm kamu personelidir. 657 sayılı Kanun'un uygulama alanı ise daha dar bir kesim olan memurlara yöneliktir. 657 sayılı DMK ek 8. maddesindeki geçici görevlendirme düzenlemesinde, memurların muvafakatinin aranmasına yönelik koruyucu bir yaklaşım biçimi benimsenmiştir. Dolayısıyla memur hakkında tesis edilen bir geçici görevlendirme işleminde; bir başka düzenlemeyle muvafakat şartının devre dışı bırakılamayacağı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda 675 sayılı DMK'ya tabi memura yönelik geçici görevlendirmelerde 657 sayılı DMK hükümlerinin uygulanmasının gerekliliğinden bahsetmiştir.²⁴⁸

1.2.5. Geçici Görevlendirme Yapılmayacak Personel

KHK'nın ek 25.maddesi, kural olarak hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç tüm kamu görevlilerine yönelik kurumlar arası geçici görevlendirme olanağı sağlamıştır. Ancak bununla beraber bazı personelin ek 25. madde çerçevesinde geçici görevlendirilmesine müsaade edilmemiştir. Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği 8. madde 4. fıkrasına göre; adaylık sürecinde ve deneme sürecinde olan görevliler hakkında söz konusu dönem boyunca Yönetmelik kapsamında geçici görevlendirme yapılmayacağı düzenlenmiştir. Buna ek olarak; 11.10.2011 tarihi 663 sayılı Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkındaki KHK'nın 45/A maddesi²⁴⁹, 22.06.1965 tarihi 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 10/A maddesi²⁵⁰, 25.08.2011 tarihi 652 sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler hakkında KHK'nın Ek 4. maddesi²⁵¹ çerçevesinde istihdam edilen memurların kadrolarına atamaları yapıncaya kadar haklarında görevlendirme tesisi mümkün değildir.

²⁴⁸ İzmir Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdare Dava Dairesi K. 2021/332 (13.03.2021). (Yayınlanmamış Karar).

²⁴⁹ Sözleşmeli Sağlık Personeli İstihdamı başlıklı Madde 45/A, “Bakanlık ve bağlı kuruluşları, merkez teşkilatları hariç olmak üzere ve personel istihdamı güçlük çekilen yerlerde, 657 sayılı DMK 4/B uyarınca mevzuatı gereği kura ile ataması öngörülenler dışında 190 sayılı KHK'ya ekli cetvellerde Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı kapsamında yer alan unvanlarla vize edilmiş pozisyonlarda bu madde de öngörülen şartlarla sözleşmeli personel istihdam edilebilir.” şeklindedir.

²⁵⁰ Sözleşmeli Personel İstihdamı başlıklı Madde 10/A, “Başkanlığın, Din Hizmetleri Sınıfına ait kadrolara 657 sayılı DMK 4/B fıkrası kapsamında sözleşmeli personel istihdam edilebilir.” şeklindedir

²⁵¹ Ek Madde 4, “Öncelikle kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde bakanlığın boş öğretmen norm kadrosu bulunan örgün ve yaygın eğitim kurumlarında kadrolara 657 sayılı DMK 4/B fıkrası kapsamında sözleşmeli öğretmen istihdam edilebilir.” şeklindedir.

Adaylık, stajyerlik veya yetiştirme/yeterlilik döneminde olan kariyer meslek personeline ilişkin geçici görevlendirme iki şarta bağlanmıştır; birincisi görevlendirme süresinin altı ayı aşmaması, ikincisi ise görevlendirmeyle gittikleri kurumda kendilerinin uzmanlaşma gayesinde oldukları görevleriyle ilgili işlerde çalışmaları şartıdır. Geçici görevlendirme işlemi tesis edilen bu kişilerin görevlendirildikleri yerde geçirdikleri süreler yetiştirme süresinden mahsup edilir. Bu süreler, kişilerin çalışma süresi olarak sayılır. Aday memurluk veya stajyerliği, memuriyete aslen atanmadan gerekli şartları taşıyan adayların gerek hizmet içi gerek temel memurluk mesleğine ilişkin bir rotasyon süreci olarak tanımlayabiliriz.²⁵²

1.2.6. Geçici Görevlendirmede Zorunlu Yer Değiştirmeye Tabi Personelin Durumu

Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği 8.madde 6.fıkrası çerçevesinde düzenlendiği üzere Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik²⁵³ hükümlerinin ile özel şekilde kanunlarda düzenlenmiş bulunan hükümlerin göz önünde bulundurulması kaydıyla, zorunlu olarak yer değiştirmeye tabi personel hakkında geçici görevlendirme işlemi tesis edilmesi halinde, bu kurumlar arası geçici görevlendirme işlemini yürüttüğü süreçte sürenin tamamı görevlendirilmiş bulunduğu yerin hizmet süresinden kabul edilmektedir.

1.2.7. Geçici Görevlendirme Kriterleri

Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği “Ortak Hükümler” başlıklı 8. madde 10. fıkrasıyla geçici görevlendirme tesis edilecek görevlinin seçimine ilişkin kriterler belirlenmiştir. Buna göre kurumlar arası geçici görevlendirme işleminin öznesi olacak personelin belirlenmesinde kurumların en üst yöneticisinin (amirinin) kararı esastır. Bu seçim çerçevesinde belirlenecek yöntem ile seçim devreye girer. Kural dahilinde en üst amirin belirlemiş olduğu kura, sınav, mülakat, özel şartlar kriteri personel seçimine ilişkin usul olarak izlenebilir. Yönetmelikte personelin seçimine ilişkin kriterler belirlenmiştir. Ancak düzenlemenin lafzından bu hükmün emredici olmadığı anlaşılmaktadır. Yönetmelikteki bu

²⁵² Mustafa Dönmez, *Memur Hukuku*, 2. Baskı (Ankara: Bilge Yayınevi,2024), 83-84.

²⁵³ Resmî Gazete Tarih: 25.06.1983 Sayı: 18088.

düzenleme hukuki bir boşluk olarak değerlendirilebilir. Böylece uygulamada kurumlarca hiçbir yöntem belirlenmeden doğrudan kişi özelinde görevlendirme tesis edilebilmektedir.²⁵⁴

1.2.8. Geçici Görevlendirmede Göreve Başlama Süreleri

Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği “Göreve Başlama Süreleri” başlıklı 9. Maddesinde, kamu görevlisinin göreve başlamasına ilişkin süreler düzenlenmiştir. Kadrosunun bulunduğu yerden aynı veya farklı yere görevlendirme işlemi tesis edilen personel, görevlendirme formunda geçici görevlendirme işleminin başlangıç tarihinde görevlendirildiği kurumda işe başlamakla mükelleftir. Buna paralel olarak kadrosunun bulunduğu yerden aynı veya farklı yerde görevlendirme işlemi tesis edilen personel, işleme ilişkin süre bittiğinde ise geçici görevlendirme forumunda görevlendirme işleminin bitiş tarihini takip eden ilk iş günü, kadro ve pozisyonun bulunduğu kurumda göreve başlar. Geçici görevlendirme bir nedenden ötürü görevlendirme işleminin bitiş tarihinden önce sona ermiş olabilir. Personel bu hususun kendisine tebliğ tarihini takip eden ilk iş gününde kadro ve pozisyonun bulunduğu kurumda göreve başlar. Personelin belge ile ispatı mümkün olan zorlayıcı bir sebep olmaksızın bu usul ve esaslara uygun şekilde hareket etmemesi halinde, görevlendirildiği kurumun bildirimi ile kadro ve pozisyonun bulunduğu kurum tarafından kanun hükümlerinin gereği yerine getirilir. Bu düzenlemeler görevliyi belirsiz ve güvensiz çalışma hayatından korur. Kişinin iş hayatı ile kişisel hayatı arasında denge kurabilmesi adına koruyucu düzenlemelerdir.

Geçici görevlendirme işlemleri bu düzenlemelere uygun yerine getirilmelidir. Aksi takdirde işlem hakkında iptale varan müeyyidelerle karşılaşılabilir. Konu hakkındaki bir uyuşmazlıkta; kamu görevlisi davacı, 375 sayılı KHK ek 25. madde ve Yönetmelik hükümlerince Genel Müdürlük emrine altı ay süreli geçici görevlendirilmiştir. İşlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptal davası açılmıştır. İptal davasında ilk derece mahkemesi, “(...) geçici görevlendirme talep formunda görevlendirmenin başlangıç bitiş tarihlerinin belirlenmediği açıklık ve belirlilik ilkelerini ihlal ettiğini, tarihler belli olmadığında görevlendirmenin başlangıcında beş gün öncesine kadar yapılması zorunlu olan tebligatın hukuka uygun yapıp yapılmadığı belli olmadığı (...)” gerekçeleriyle işlemin hukuka uygun tesis edilmediğinden iptaline karar vermiştir. Davalı İdare tarafından yapılan istinaf

²⁵⁴ Sağlam, “Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği ve Beraberinde Getirdiği İhtilaflar”, 174.

başvurusunda Bölge İdare Mahkemesi, kararı hukuka uygun bulup başvurunun reddine karar vermiştir.²⁵⁵

Buraya kadar KHK'nın ek 25. maddesindeki düzenleme ve Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği çerçevesinde tesis edilen kurumlar arası geçici görevlendirmelere dair incelemeler yapıldı. Kurumlar arası geçici görevlendirmeye ilişkin, bu incelemeler ışığında genel çerçevede bir değerlendirme yapabiliriz. Ayrıntılarıyla ele aldığımız KHK'nın ilgili düzenlemesi sayesinde kamu görevlilerine ilişkin tesis edilen geçici görevlendirme işlemlerinin yaygınlaştığı açıktır. Düzenleme ile kural olarak tüm kamu görevlileri hakkında kurumlar arası görevlendirme işlemi tesis edilmektedir. Görevlendirmeye ilişkin şartlar esnetilmiştir. İdarenin yeteneklerine güvendiği ve kalifiye kamu görevlisini geçici görevlendirmelerle kamu hizmetine tahsis edebilmesi oldukça faydalıdır. Ancak idarenin takdir yetkisinin oldukça geniş olduğu bu işlemlerin tesisinde yaşanan hukuka aykırı uygulamalar, 375 sayılı KHK ek 25. maddesinin ve Yönetmeliğin eleştiri aldığı bir husustur. Bu gibi durumların önüne geçmek adına geçici görevlendirme işleminin tesisinde, kamu yararı ve hizmet gereklerinin ne olduğu açık şekilde belirlenmelidir. Bu belirlemenin yapılması için gerekirse kanuni düzenlemelerle şart koşulmalıdır. Menfaatler dengesi dikkate alınmalıdır. Kamu yararı ve hizmet gerekleri ile kamu görevlisinin yaşam koşulları arasında hakkaniyete uygun değerlendirmeler yapılmalıdır.

1.3. Özel Kanunlarda Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme

Hukukumuzdaki geçici görevlendirmeye ilişkin genel düzenlemelerin yanında özel kanunlardaki düzenlemelerle de kurumlar arası geçici görevlendirme işlemi tesis edilebilir.²⁵⁶ Çalışmamız kapsamında incelenecek özel düzenlemeleri; 5393 sayılı Belediye Kanunu²⁵⁷ ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe giren özel yönetmelikler, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu²⁵⁸, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu²⁵⁹ olarak sıralayabiliriz.²⁶⁰ İncelenecek olan bu düzenlemeler uygulamada en sık karşılaşılanlardır.

²⁵⁵ Bursa Bölge İdare Mahkemesi Dördüncü İdare Dava Dairesi K. 2023/2240 (22.12.2023). (Yayınlanmamış Karar).

²⁵⁶ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 123.

²⁵⁷ Resmî Gazete Tarih: 13.07.2005 Sayı: 25874.

²⁵⁸ Resmî Gazete Tarih: 04.03.2005 Sayı: 25745.

²⁵⁹ Resmî Gazete Tarih: 18.06.1949 Sayı: 7236.

²⁶⁰ Süha Oğuz Albayrak, “Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 75/4 (2020), 1573; Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 126-127; Şimşek, *Memur Özlük Rehberi*, 388.

1.3.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda Geçici Görevlendirme

Türk idare teşkilatında önemli bir yere sahip olan belediyeler; sakinleri bulunan kişilerin ortak gereksinimlerini gidermek amacıyla kurulmuş olan ve karar organının bağımsız seçimlerle meydana geldiği idari anlamda ve mali bakımdan bağımsızlığa sahip kamu tüzel kişileridir.²⁶¹ En temel kamu hizmetleri belediye bünyesinde yürütülmektedir. Bu durum belediyeleri halkın selameti açısından en önemli kamu hizmetlerinin sağlayıcısı konumuna getirir. Şöyle açıklamak gerekirse idarenin her hizmeti vatandaş içindir. Ancak belediyelerin üstlenmiş oldukları kamu hizmetleri; suyun hijyenik temini, altyapı işleri, kanalizasyon, çöp/atık toplama hizmetleri, temizlik ve benzerleridir.²⁶² Bunlar günlük hayatımızda en sık karşılaştığımız kamu hizmetleridir. Dolayısıyla belediyelerin, kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetlerinde yetersizliği veya eksikliği halinde vatandaşlar çok büyük problemlerle karşı karşıya kalır. Sorunları aşmak için yapılabilecek tek şey buna uygun çözümlerdir.²⁶³ Bu düzene en büyük katkı sağlayan unsur ise belediyenin bünyesinde bulundurduğu personeldir. Çünkü belediyeler hizmetlerini bu kişiler vasıtasıyla yürütmektedir.²⁶⁴ Belediye personeline ilişkin uygulamada birçok sorun vardır. Kamu personel rejimindeki kronik problemler kanuni ve fiili düzlemde neden sonuçlarıyla ele alınmadığından sorunlara yönelik çözümler de yetersiz kalmaktadır. Ancak bu husus başlı başına bir inceleme konusu olup burada ele alınmayacaktır.²⁶⁵ Bu başlık altında incelenecek husus ise belediye bünyesindeki memurlara yönelik uygulanan geçici görevlendirmeye ilişkin düzenlemelerdir.²⁶⁶

²⁶¹ Reşit Gürbüz, *Türkiye’nin İdari Yapısı ve Kamu Görevlileri*, 9. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2025), 96.

²⁶² Hilal Yüceyılmaz- Hüseyin Özgür, “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri Ve Ek Tablolarının Analizi, 2006–2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma”, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 11/1 (2018), 88.

²⁶³ Cuma Yıldırım, “Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Sorunları Üzerine Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü* 35/3 (2019), 346; Yüceyılmaz- Özgür, “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri Ve Ek Tablolarının Analizi, 2006–2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma”, 88.

²⁶⁴ Yüceyılmaz- Özgür, “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri Ve Ek Tablolarının Analizi, 2006–2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma”, 88.

²⁶⁵ Onur Karahanoğulları, “Belediye Personelinin Yapısına İlişkin Gözlemler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 47/1-4 (1998), 318; Yüceyılmaz- Özgür, “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri Ve Ek Tablolarının Analizi, 2006–2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma”, 88.

²⁶⁶ Yıldırım, “Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Sorunları Üzerine Bir Analiz”, 363.

1.3.1.1.Belediyelerde Birim Müdürü ve Üstü Yönetici Kadrolarına Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme

5393 sayılı Kanun, mahalli idarelere yönelik düzenlemeleriyle ülke çapında hatırı sayılır öneme sahip reform etkisi oluşturmıştır. Kamu yönetimine ilişkin konularda hızlı, verimli, etkili yeniden yapılandırma sağlayan 5393 sayılı Belediye Kanunu, başka kurumlardaki memurların belediyelere ilişkin müdür ve bunun üstü olan yönetici niteliğindeki kadrolara görevlendirmelerine imkân tanıyacak düzenlemeleri de bünyesinde sunmuştur.²⁶⁷ Bahsi geçen Kanun 49. maddesinde “Norm Kadro ve Personel İstihdamı” başlıklı maddenin altıncı fıkrasında konu hakkında düzenleme mevcuttur.²⁶⁸

Madde incelendiğinde kamu kurum ve kuruluşu bünyesinde istihdam edilen bir memurun belediye müdür ve bunun üstü olan yönetici niteliğindeki kadrolara görevlendirilmesinin şartları belediyenin en üst amiri olan belediye başkanın isteği, bünyesinde işlem tesis edilecek olan memurun muvafakati ve memurun bünyesinde çalışmış olduğu kurum veya kuruluşun rızası şeklindedir. 5393 sayılı Kanun’un 49/6 maddesine göre gerekli şekil ve usul şartlarına uygun tesis edilen bu işlem geçici görevlendirmedir. Bu şartların yanı sıra memur hakkında 657 sayılı DMK 68.maddesinin (B) fıkrasındaki hizmet sürelerine ve öğretim şartlarına uygunluk aranmaktadır.

Bu tür geçici görevlendirmelerde memurun özlük haklarının ve sosyal hakların nasıl ele alındığı önemli bir husustur. Buna göre geçici görevlendirmeye belediyede yer alan memur tüm zamanını ve emeğini belediyedeki kamu hizmetine harcayacağından, kendisinin asıl kadrosunun bulunduğu kurum veya kuruluştaki görevinden izinli sayılmaktadır. Çünkü fiilen asıl görevini yürütmesine imkân yoktur. Klasik anlamda geçici görevlendirmeden farklı olarak yürüttükleri işin niteliği daha ağırdır. Dolayısıyla geçici görevlendirmede memurun görevlendirildiği süre zarfında görevlendirildiği kadroya ilişkin mali hakları, sosyal hakları, sosyal güvenlikleri ve benzeri hakları belediye tarafından karşılanır. Kişi kamu hizmetini yürütmek amacıyla geçici görevlendirildiği bu süreçte, herhangi bir hak kaybı yaşamaması adına terfi ve emekliliklerine ilişkin süreler hesaba dahil edilir. Bu sürelerde terfi hakkına yönelik kazanımları aynen elde eder. Bu şekilde görevlendirilen memurlar, görevlendirme işleminin sona ermesinden itibaren 15 gün içinde kurumlarına yapacakları yazılı başvurularıyla bir ay içerisinde kadrosuna atanırlar. Atama imkânı olmaması halinde ona uygun başka bir

²⁶⁷ Seçkin Yavuzdoğan, “5393 Sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10/1-2 (2006), 213.

²⁶⁸ Ömer Duran, “Kamu Personel Rejimi Ders Notları”, *Sayıştay Başkanlığı* (Ocak 2018), 475.

kadroyla bağlantısı kurulur. Memuru “güvenceli” bir duruma getirerek, geçici görevlendirmenin sona ermesinden on beş gün içinde yapılan başvurularda mutlak surette kadrosu ile bağlantılı bir göreve tayini önemli bir ayrıcalıktır.²⁶⁹ 5393 sayılı Kanun vasıtasıyla tesis edilen geçici görevlendirmelerde, işlemin tesisinde süreye ilişkin bir sınırlamaya yer verilmemesi oldukça dikkat çekicidir. Bu yönüyle 657 sayılı DMK’daki ve 375 sayılı KHK’daki düzenlemelere göre oldukça farklıdır. Bununla beraber maddenin sadece “Belediye Birim Müdürü ve Üst Yönetici” kadrolarına geçici görevlendirme tesisinde kullanılması da ayırt edici özelliğidir.

1.3.1.2. Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belediyeler ile ilgili Görevlendirme

5393 sayılı Kanun’da yer alan Genel Hükümler adlı birinci kısmın, Belediyenin Kuruluşu ve Sınırları başlıklı ikinci bölümünde tüzel kişiliği kaldırılan belediyelere ilişkin 11. madde düzenlemesi mevcuttur. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerde kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi adına maddenin 3. fıkrasında geçici görevlendirmeye ilişkin özel düzenlemeler vardır. Bu fıkra çerçevesinde gerekli usule ve esaslara uygun şekilde tüzel kişiliği ortadan kaldırılan belediyelerin yerleşimin var olduğu kesimlerinde, katılmış olduğu belediye veyahut büyükşehir belediyesi; tüzel kişiliği kaldırılmış olan belediye köye dönüşmüşse il özel idaresi veyahut köylere yönelik hizmetlerin devamlılığı açısından sorumlu hizmet götürmeye ilişkin birlikler görevlendirilmiştir. Bu kamu hizmetinin aksamaması ve düzenli şekilde işlemesi adına önemli bir düzenlemedir. Yerel yönetimlerin yürütmekle mükellef olduğu işleri; içme suyu hizmetleri, çöp faaliyetleri, altyapı işleri, itfaiye hizmetleri olarak örneklendirebiliriz. Bu tüzel kişiler bahsi geçen hizmetleri yürütebilmek adına hizmet birimleri de kurabilir. Hizmet birimlerini yönetebilmek adına büyükşehir belediyesine, meclis üyelerinin arasından ve başka belediye personeli içinden görevlendirmelerin yapılmasına imkân tanınmıştır. Vali ve kaymakamlar da mahalli hizmetlerin aksamaması için gerekli tedbirleri almakla mükelleftirler.

²⁶⁹ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”, 127.

1.3.1.3. Belediye Meclis Üyeleri Arasından Belediye Başkanı Yardımcısı Görevlendirilmesi

Belediye başkan yardımcılığı hakkında 5393 sayılı Belediye Kanunu 49. maddesinde özlük hakları, görevleri gibi ayrıntılı konulardan bahsedilmeden genel bir çerçeve çizilmiştir. Belediye başkan yardımcısının; 49. madde çerçevesinde baktığımızda göreve gelmesine ilişkin düzenlemelere yer verildiği, görevlerinin belediye başkanı tarafında verileceği, diğer hususlarının genel düzenleme niteliğinde olan 657 sayılı DMK hükümleri veya norm kadroya ilişkin düzenlemelerle aydınlatılacağı sonucuna ulaşabiliriz.²⁷⁰ Belediye başkan yardımcılığına ilişkin özel hususlar konumuz dahilinde değildir. Konumuzu ilgilendiren kısım, belediye başkan yardımcısı hakkında hangi şartlar altında ve nasıl geçici görevlendirme tesis edildiğidir.

Belediye başkan yardımcılığı makamı hakkında 5393 sayılı Kanunun 49. maddesinin yedinci fıkrasında düzenleme yapılmıştır. Bu yedinci fıkraya göre; norm kadrosunda belediye başkanı yardımcısı bulunan belediyelerde görevdeki norm kadrodaki yardımcının sayısından bağımsız, belediye başkanı mutlak surette bünyesinde istihdam etmek istediği nüfusla orantılı²⁷¹ bir ila dört belediye meclis üyesini belediye başkanı yardımcısı olarak görevlendirebilir. Belediye başkan yardımcısı istihdamı fıkradan anlaşıldığı üzere iki şekilde gerçekleşir. Birincisi atama vasıtasıyla memur niteliğinde belediye başkan yardımcısıdır. Bir diğeri ise belediye başkanının uygun görmesi üzerine görevlendirme vasıtasıyla belediye başkan yardımcısı olan belediye meclis üyeleridir.²⁷²

Bu şartlar altında görevlendirilmiş bulunan başkan yardımcılarının belediye meclisinin tayin edeceği, belediye başkanına verilecek olan ödeneğin 2/3'ünü aşamamak üzere aylık ödenek tesis edilir. Görevlendirilen kişiler istekleri üzerine bir sosyal güvenlik kurumuyla ilişkilendirilirler. Bu kişiler görevlendirildiklerinde bu durum neticesinde herhangi bir şekilde memuriyete geçiş, sözleşmeli personel veya işçi statüsünde çalışma hakkına erişmesi gibi kişi bakımından bir kazanıma sahip olamaz. Görevlendirilen kişilerin görev süresi belediye meclisinin yürütmüş olduğu görevin süresini aşamaz. Bu kişilerin sosyal güvenlikleri ile alakalı ve buna benzer giderlerini kurum karşılar.

²⁷⁰ Nur Şat, "Türkiye'de Belediye Başkanlığı Yardımcılığı", *Ankara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 32/3 (2018), 606.

²⁷¹ 5393 sayılı Belediye Kanunu 49.madde 7.fıkrası, "Nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, Nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, Nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, Nüfusu 500.000'den fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilebilir." şeklindedir.

²⁷² Şat, "Türkiye'de Belediye Başkanlığı Yardımcılığı", 606.

Belediye başkan yardımcılığı makamında atama usulüyle görev yapan memurlar mevcuttur. Bunun yanında anlatılanlar değerlendirildiğinde, seçim yoluyla görev başına gelmiş belediye meclis üyeleri arasından geçici görevlendirmeler vasıtasıyla belediye başkan yardımcısı görevlendirilmesi alışılmışın dışındadır. Bununla beraber merkezi idareden memur ile yerel halktan seçimle göreve gelmiş meclis üyesinin beraber çalışma fırsatının oluşturulması, yerel yönetimler açısından belediyeye tanınan önemli bir fırsattır.²⁷³

1.3.1.4. Diğer Kuruluşlarla İlişkiler Bağlamında Belediyeler Arası Geçici Görevlendirme

Geçici görevlendirmeye ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki bir başka düzenleme “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75.maddesi (b) bendindeki diğer kuruluşlarla ilişkiler bakımından belediyeler arası geçici görevlendirmelerdir. Maddede sadece personele ilişkin bir görevlendirme hükmü düzenlenmemiştir. Bunun yanında belediyelere aynı mal ve araçların teminine yönelik kullanılabilecek bir yetki de verilmiştir. Madde içeriği; belediyelerin, bünyesinde bulunan seçimle iş başına gelen meclis kararıyla anlaşmaya uygun olarak kendisinin görev ve yükümlülüğüne giren konularda; mahalli idarelerle merkezi idareye ait asli ve sürekli görevlerini yerine getirebilmek adına gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilmesi, geçici araç ve personel temin edebilme kudretinde olduğu şeklindedir.

5393 sayılı kanun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75.maddesi (b) bendindeki belediyenin görevlendirme işleminin tesisi için; belediye meclisinin kararı alınmasından sonra bir başka mahalli idare veyahut merkezi idare ile anlaşma yapılması gerekmektedir. Bu anlaşma, kanuni düzenlemelerle belediyenin görev ve yükümlülükleriyle ilgili hususlarda, mahalli idarelerle merkezi idareye ait asli görev ve sürekli hizmetleri yerine getirebilmek amacına yönelik tesis edilmelidir. Bu amaçla, bir belediye gerekli aynı ihtiyacını giderebilir. Geçici şekilde araç temini sağlayabilir. Geçici olarak personel görevlendirebilir.²⁷⁴ Madde hükmünün neden ihdas edildiğinin incelenmesi önemlidir. Belediye Kanun Tasarısına göre 75.madde “Belediye hizmetlerinin etkili, verimli, ekonomik, hızlı ve uyum içerisinde yürütülmesi için belediye ve diğer mahalli idarelerle, merkezi idarenin kuruluşların ortak projelerle hareket etmesi (...) bu amaçla bina görevli araç, mal tahsis etme imkânı nedeniyle getirilmektedir.”²⁷⁵ Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi adına

²⁷³ Şat, “Türkiye’de Belediye Başkanlığı Yardımcılığı”, 621.

²⁷⁴ Selman Özdemir, “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler Bağlamında Belediyeler Arası Geçici Süreli Görevlendirmeler”, *Mahalli İdareler Dergisi* 5/56 (Ağustos 2017), 6.

²⁷⁵ 849/2476 sayılı Tarih:30.05.2005 Başbakanlık Tezkeresi Eki Belediye Kanunu Tasarısı, 20; Özdemir, “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler Bağlamında Belediyeler Arası Geçici Süreli Görevlendirmeler”, 6.

belediyelere özgü araç, mal, personel temin imkânı tanınmıştır. Belediyelere tanınan bu özel yetki belediyelerin yapısı ve hizmet anlayışı dolayısıyla işlemlerinin, özel hükümlerle düzenlenmesi gerekliliğinden doğmuştur.²⁷⁶ 657 sayılı DMK'daki geçici görevlendirme düzenlemeleri sıkı şartlara sahiptir. Bu yaklaşımla memurların yanlış geçici görevlendirmelerden korunması hedeflenmektedir. Ancak belediyelerin yürüttükleri kamu hizmetlerinin niteliği oldukça önemlidir. Kamu hizmetlerinin sorunsuz bir şekilde işlemesi için özel düzenlemelerle belediyeler yetkilendirilmiştir. Belediyelerin geçici görevlendirmeye yönelik işlem tesisi kolaylaştırılmıştır. Yani kamunun menfaati, personelin kanunla korunmaya alınan şahsi menfaatine ağır basmıştır.²⁷⁷

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; belediye başkanlığı bünyesinde teftiş kurulu müdürlüğü emrinde çalışan davacı hakkında, 5393 sayılı Kanun 75/b hükmü gereğince ilçe kaymakamlığı nüfus müdürlüğüne geçici görevlendirme işlemi tesis edilmiştir. Geçici görevlendirmenin sebebinin yeni kimlik kartı düzenlenmesi nedeniyle yaşanan iş yoğunluğu olduğu açıklanmıştır. Davacı geçici görevlendirme işleminin iptali için idareye başvurmuştur. Verilen ret kararı üzerine iptali için dava açmıştır. Açmış olduğu davada ilk derece mahkemesi, *“davacının muvafakati alınmadığı, işlemin 657 sayılı DMK Ek 8'e uygun tesis edilmediği, kadrosunun bulunduğu kurumdaki başka kuruma gönderilirken DPB'nin uygun görüşü alınmadığı gibi Belediye Meclis kararı alınması gerekirken doğrudan Başkan onayı ile görevlendirildiğinden, görevlendirmeye ilişkin süre belirtilmediğinden (...)”* işlemin hukuka uygun olmadığından bahisle iptale ilişkin karar vermiştir. Bölge idare mahkemesi istinaf başvurusu üzerine yapmış olduğu incelemede, *“Belediye Meclis kararı alınması gerekirken doğrudan Başkan onayı ile görevlendirildiğinden”* bahisle işlemin iptalini hukuka uygun bulmamıştır. 5393 sayılı Kanun'un 75. maddesinin diğer kurumlardan belediyelere personel sağlanmasına ilişkin olduğunu belirtmiştir. Bahsi geçen bu düzenlemenin, belediyeden diğer kurumlara personel gönderme mahiyetinde olan bu olaya ilişkin uygulanma olanağının bulunmadığını ifade etmiştir. Yani bu düzenlemenin belediyeye ait personelin başka kurumlara geçici olarak görevlendirilmesine imkân tanıyan özel bir düzenleme olmadığını netleştirmiştir. Dolayısıyla memur statüsündeki personelin görevlendirilmesinde 657 sayılı DMK ek 8'e göre muhakeme yapılması gerektiğinden söz etmiştir. İstinaf yargılamasında yalnızca DMK ek madde 8'e göre değerlendirme yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Açıklanan nedenlerle istinaf başvurusunun reddine karar vermiştir.²⁷⁸ İlk derece mahkemesinin hem DMK

²⁷⁶ Özdemir, “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler Bağlamında Belediyeler Arası Geçici Süreli Görevlendirmeler”, 6.

²⁷⁷ Özdemir, “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler Bağlamında Belediyeler Arası Geçici Süreli Görevlendirmeler”, 6.

²⁷⁸ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi İkinci Dava Dairesi K.2018/1955 (10.01.2023). (Yayınlanmamış Karar).

hükümlerine göre hem de 5393 sayılı Kanuna göre hukuka uygunluk denetimi yapması dikkat çekicidir. Bu doğrultuda yalnızca 657 sayılı DMK ek 8. madde çerçevesinde denetim yapılsa bile iptale ilişkin verdiği hükümde “*davacının muvafakati alınmadığı*” devamında ise, “*işlemin 657 sayılı DMK ek 8’e uygun tesis edilmediği, kadrosunun bulunduğu kurumdaki başka kuruma gönderilirken DPB’nin uygun görüşü alınmadığı*” nedenlerini sıralamıştır. Bu madde incelendiğinde DMK hükümlerine göre tesis edilen kurumlar arası geçici görevlendirmenin iki şekilde yapıldığı; ilki memurun muvafakati ile diğerinin ise kamu yarar ve hizmet gerekleri nedeniyle tesis edildiği görülmektedir. Yani bir işlemde bahsi geçen bu iki şartın bir arada bulunması mümkün değildir. Dolayısıyla her iki şart açısından aynı anda değerlendirilmenin doğru olmadığı düşüncesindeyiz. Bölge İdare Mahkemesi ise, 5393 sayılı Kanun’un 75/b maddesinin yalnızca belediyelere yönelik personel teminine yönelik bir düzenleme olduğunu açıklamıştır. Dolayısıyla belediye tarafından tesis edilen görevlendirme işlemlerinin DMK ek 8.madde kapsamında değerlendirilmesi kanısındadır. Yukarıda bahsi geçen maddeye ilişkin düzenleme amacı incelenmiştir. Kanun koyucunun iradesinin belediyelerin araç, mal ve personel teminini kolaylaştırmaya yönelik olduğu açıktır. Dolayısıyla Bölge İdare Mahkemesinin görevlinin başka kuruma geçici görevlendirmesinde 5393 sayılı Kanun 75/b hükümlerine göre işlem tesis etme olanağının bulunmadığına dair yaklaşımının doğru olduğu düşüncesindeyiz.

1.3.1.5. Belediye’ye İlişkin Zabıta Hizmetlerinde Geçici Görevlendirme

Belediyelerde istihdam edilen zabıtalara yönelik kılavuzumuz 5393 sayılı Belediye Kanunu esas alınarak hazırlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği’dir.²⁷⁹ Buna göre bahsi geçen Yönetmelik 10. maddesi hükümlerine göre zabıtanın görevleri “*beldenin düzeni ve esenliği ile ilgili görevler*”, “*imar ile ilgili görevler*”, “*sağlık ile ilgili görevler*” “*trafik ile ilgili görevler*” ve “*yardım görevleri*” halinde beş ayrı sınıfa ayrılmıştır. Bu görevlere ilişkin ayrıntılar konumuzu ilgilendirmemekle birlikte, bahsi geçen görevlerin belediyeye yüklenen kamu hizmetlerinde önemi anlaşılmaktadır.²⁸⁰ Yönetmelik hükümlerince zabıtalara yüklenen görevlerin işlevselliğinin yanında, uygulamada sayısal değerlere bakıldığında istihdam edilen personelin yetersiz geldiği anlaşılmaktadır.²⁸¹ Bu nedenle belediyelere, özel düzenlemelerle

²⁷⁹ Resmî Gazete Tarih: 11.04.2007 Sayı: 26490.

²⁸⁰ Savaş Şimşek, “Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 6/2 (2016), 400.

²⁸¹ Şimşek, “Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme”, 403.

bünyesinde bulunan zabıtalara ilişkin geçici görevlendirme tesis etme yetkisi verilmiştir. Bu sayede bahsi geçen kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde ifasına imkân sağlanmıştır. Belediye zabıtalalarının geçici süreli görevlendirmelerine ilişkin Belediye Zabıta Yönetmeliğinin “Geçici Görevlendirme” başlıklı 41.maddesi, “Belediye Zabıta Görevlilerine Başka Hizmet Verilmesi” başlıklı 42.maddesi, “Bir Başka Belediyede Görev Alma” başlıklı 43. maddesinde düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler, genelden özele her hal için uygundur. Zabıtalara yönelik geçici görevlendirme düzenlemelerini ayrı ayrı inceleyecek olursak;

Yönetmeliğin “Geçici Görevlendirme” başlıklı 41.maddesine göre ancak zaruri hallerde olmak üzere, belediye memurlarından ihtiyaca yönelik miktarda personel, zabıtalara ilişkin birimlerin sadece büro hizmetlerinde bir yılda altı aşmayacak biçimde geçici olarak görevlendirilebilir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; 2020 tarihli Belediye Başkanlığı bünyesinde tekniker olarak kamu hizmeti yürütmekte olan davacının, Zabıta Müdürlüğüne zabıta olarak geçici görevlendirilmesine ilişkin tesis edilmiş olan işlemin iptali için yaptığı başvuru zımnen reddedilmiştir. Bunun üzerine kişi işlemin hukuka uygun bir şekilde tesis edilmediği gerekçesiyle iptali için dava açmıştır. Davaya ilişkin idare mahkemesi, “Zabıta Yönetmeliğinin 41. maddesine göre belediye personelinin zaruri hallerde zabıtalara ilişkin birimlerin sadece büro hizmetlerinde bir yılda altı ayı aşmayacak biçimde geçici görevlendirmesinin düzenlemesi yanında olayda buna uygun olmayan şekilde sahada zabıta memuru olarak çalıştırıldığından, görevlendirme süresinin altı ayı aştığından (...)” bahisle işlemin iptal etmiştir. İşlemi tesis eden idarece istinaf başvurusunda bulunulmuştur. Bölge İdare Mahkemesi, yapmış olduğu incelemede ilk derece mahkemesi iptal gerekçelerine katılmıştır. Tesis edilen görevlendirme işleminin kamu yararına ve hizmet gereklerine uygun olmadığından, keyfi gerçekleştiğinden istinaf başvurusunun reddine karar vermiştir.²⁸²

Yönetmeliğin “Belediye Zabıta Görevlilerine Başka Hizmet Verilmesi” başlıklı 42. maddesi ise, kural olarak belediye zabıtalalarına Yönetmelik hükümlerince yüklenen başka bir görev verilmeyeceğine ancak olağanüstü hâl ve koşullarda mülki idari amir veya belediye başkanının emriyle geçici olarak, durumun gereği olan hizmetlerde görevlendirilebileceğine ilişkindir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; belediyede zabıta olarak görev yapan davacı, çalışma alanı dışında bir belediye bünyesindeki bir mahalleye taşınır /taşınmaz mal kontrolü ile kurulan halk pazarı denetimi için görevlendirilmesi hakkında işlemin iptalini istemiştir. Açılmış olan davada idare mahkemesi “görevlendirilen birimin görev tanımına uyduğu, idarenin takdir yetkisinin hukuka uygun bağlamda kullandığı, dilekçede bahsi geçen sendika

²⁸² Adana Bölge İdare Mahkemesi Birinci Dava Dairesi K.2022/457 (10.02.2022). (Yayınlanmamış Karar).

başkanı olması dolayısıyla sendikal faaliyetleri yürütmeyeceğine ilişkin iddianın ise görev yeri düşünüldüğünde zorlayıcı bir neden olmadığı (...)” gibi sebeplerden davanın reddine karar vermiştir. Bölge İdare Mahkemesine yapılmış olan istinaf başvurusu üzerine yapılan incelemede “Belediye Zabıta Yönetmeliği 42. maddesinde idarenin takdir yetkisi ile kamu yararı ve hizmet gerekleri ile görevlendirmeleri tesis edebileceği ancak buna uygun tesis edilmeyen işlemlerin iptali gerektiği, davacının tecrübesinden kaynaklı görevlendirme tesis edildiği iddia edilse bile somut olayda görevlendirmeye ilişkin sebebin hukuken somut nedenlerle ortaya konmadığını, işyeri sendika temsilcisi olmasının²⁸³ göz ardı edilerek dava konusu işlemin tesis edilmesi (...)” gibi sıralanan sebeplerden ötürü işlemi hukuka aykırı bulmuştur. Mahkeme kararında ise hukuki isabet görmemiştir. İstinaf başvurusunun kabulüne karar vermiştir.²⁸⁴ Belediyeye tanınan zabıtalara yönelik geçici görevlendirme yetkisinin, kişisel sebepler veya keyfi uygulamalar için kullanılmaması gerekir. Bu yetkinin kullanılmasında kamu yararı ve hizmet gereklerinin göz önüne alınması şarttır. Aksi takdirde hukuka uygun olmayan sonuçlar meydana gelir. İşlemlerin yargısal denetimlerinde gerekli incelemeler titizlikle yapılmalıdır.

Yönetmeliğin “Bir Başka Belediyede Görev Alma” başlıklı 43. maddesinde ise DMK hükümlerine paralel şekilde düzenlenme mevcuttur. Bir zabıta amiri veya memuru, atamaya yetkili amirin muvafakati ve memurun kabul etmesi ile memurlara ilişkin kurumlar arası geçici süreli görevlendirme esaslarına uygun şekilde bir başka belediyede geçici olarak görevlendirilebilir.

1.3.2. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda Geçici Görevlendirme

İl özel idareleri, ilde bulunan halkın ortak gereksinimlerinin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuş olan ve karar organının bağımsız seçimlerle oluştuğu idari ve mali bakımdan bağımsızlığa sahip kamu tüzel kişileridir.²⁸⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 6.maddesinde²⁸⁶

²⁸³ 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Sözleşme Kanunu 18.madde 2.fıkrası, “Kamu işvereni, işyeri sendika temsilcisi, sendika il ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini sebebi açık ve kesin belirtmedikçe değiştiremez” şeklindedir.

²⁸⁴ İzmir Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdari Dava Dairesi K.2021/1381 (28.12.2021). (Yayınlanmamış Karar).

²⁸⁵ Gürbüz, *Türkiye’nin İdari Yapısı ve Kamu Görevlileri*, 86.

²⁸⁶ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 6.maddesi, “İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) Gençlik ve spor sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman

açıkça düzenlendiği üzere, il sınırı içinde yapmakla yükümlü olduğu görevler ve belediye sınırları dışında yapmakla görevli olduğu sorumlulukları vardır. Madde hükmünden anlaşıldığı üzere bu sorumlulukları yerine getirmede en önemli faktör elbette bünyesinde istihdam sağladığı görevlilerdir. Bu görevlilere ilişkin, en verimli çalışma şartlarını oluşturabilmek veyahut koşulların gerektirdiği hallerde kamu hizmetinin aksamaması adına personelin görev yerine ilişkin kendisine geçici görevlendirme yetkisi tanınmıştır.

657 sayılı DMK Ek 8. ve 375 sayılı KHK Ek 25. maddesindeki düzenlemeler haricinde belli şartlarda uygulanması öngörülen bu görevlendirmeye ilişkin düzenlemeler 5302 sayılı Kanun'da yer almaktadır. Bahsi geçen Kanun "Norm kadro ve Personel İstihdamı" başlıklı 36. madde 6. fıkrasında öngörülen memurların il özel idarelerinin birim müdürü veya daha üstü kadrolara kurumlar arası geçici görevlendirilebilmesine dair özel kanuni düzenlemeye yer vermiştir. Düzenleme incelendiğinde, bir önceki kısımda ele aldığımız belediyelerde birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına kurumlar arası geçici süreli görevlendirmeye oldukça benzer yapıda olduğu fark edilmektedir. Kamu tüzel kişiliğinde istihdam edilen memur hakkında; valinin talebi, kendisinin muvafakati ve son olarak memurun kadrosunun bulunduğu kamu kurumunun muvafakati ile geçici görevlendirme işlemi tesis edilebilir. Bu sayede memur, il özel idarelerinin birim müdürü veya üstü yöneticisi kadrosuna geçici görevlendirilebilir. İl Özel İdaresi Kanunu madde 49/6'da da hakkında görevlendirme tesis edilecek memurun, 657 sayılı DMK 68. maddesinin (B) fıkrasındaki hizmet sürelerine ve öğretim şartlarına uygun olması gerekmektedir.

Memur asıl kadrosunun bulunduğu kamu kuruluşundaki görevinde izinli sayılmaktadır. İzinli sayılmalarının yanında emekliliğe ve terfilerine ilişkin süreler memurun dosyasında hesaba katılmaktadır. Görevlendirme esnasında yürütmüş olduğu pozisyona ilişkin mali hakları il özel idaresi tarafından karşılanır. Sosyal haklarına ve sosyal güvenliklerine ilişkin yükümlülükler il özel idaresince ödenir. Kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla görev değişikliği yaşamış olan memurun herhangi bir mağduriyeti olmaması adına "güvence" sağlamaktadır.²⁸⁷ Memurun görevlendirmesinin sona ermesinden on beş gün içerisinde asıl kadrosunun bulunduğu kuruma yazılı başvurusuyla, eski görevine döneceği veyahut başka uygun bir kadroyla ilişkilendirileceği düzenlenmiştir.²⁸⁸

köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir." şeklindedir.

²⁸⁷ Kaya, "Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme", 127.

²⁸⁸ Kaya, "Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme", 127.

1.3.3. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda Geçici Görevlendirme

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda, iki halde valilere geçici görevlendirmeye ilişkin özel yetkiler tanınmıştır. Bunlardan ilki, adı geçen Kanun 8. maddesinde, diğeri ise 9. maddesinde düzenlenmiştir.²⁸⁹

5442 sayılı Kanun 8 /1-C bendi; madde hükmünün kapsamına almış olduğu (A) ve (B) bentlerindeki²⁹⁰ tüm memurların lüzum halinde il içinde nakil ve tahvillerinin ait olduğu il idare şube başkanının inhasıyla valiler tarafından gerçekleştirileceğini düzenlemiştir. Görüldüğü üzere bu hükümle, il içinde geçici görevlendirme yetkisi valilere tanınmıştır. İşlemin başka bir makam tarafından tesis edilmesi ise geçici görevlendirme işlemini hukuka aykırı hale getirecektir.²⁹¹ Bu tür hukuka aykırılıklarla uygulamada zaman zaman karşılaşılmaktadır. Örneğin bir olayda, vali adına vali yardımcısı tarafından tesis edilen geçici görevlendirme işlemi hakkında iptal davası açılmıştır. İdare mahkemesi işlemi hukuka aykırı bulmuş. Tesis edilen geçici görevlendirme işleminin iptaline hükmetmiştir. İstinaf başvurusu üzerine incelemelerde bölge idare, işlemi, “(...) kamu hukukunda bir makama yetki verildiyse aksine bir hüküm bulunmadıkça o makam kullanılmalıdır. Başka bir kişiye devredilmesi için kanunla yetkili kılınması gereklidir. Bu kapsamda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 8. maddesi gereği il sınırlarındaki memurlarının görev yerlerinin değişimi hakkında valiye tanınan yetkinin devri mümkün olmadığından, valinin yetkisinin vali yardımcısı tarafından kullanımını hukuka aykırılık teşkil eder.” gerekçesiyle hukuka aykırı bulmuş, istinaf başvurusunun reddine karar vermiştir²⁹².

Geçici görevlendirmeye ilişkin ikinci düzenleme ise 5442 sayılı Kanun 9. maddesinde yer almaktadır. Bu maddenin birinci fıkrasının (F) bendinde, valinin il çevresinde teşkilatlanması veya görevli personeli olmayan işlerin yürütülmesini; bu işlerin görülmesinde herhangi bir ilgisi bulunan idare şube veya daire başkanlarından isteyebileceği belirtilmiştir. Bu

²⁸⁹ Dönmez, *Memur Hukuku*, 100.

²⁹⁰ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 8. maddesinin 1. fıkrasının (A) ve (B) bentleri, “Yetiştirme ve ikmal kaynakları Bakanlıklar veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklere bağlı olup il genel teşkilatı içinde birden fazla istihdam yerleri bulunan meslek, fen ve uzmanlık kadrolarına dahil görevlerden:

A) İlçe idare şube başkanı sıfatını haiz olanlarla il merkezinde Devlet gelir, giderlerinin ve mallarının tahakkuk, tahsil, ödeme ve idaresiyle ilgili ikinci derecedeki müdürler, şube şefleri ve kontrol memurları, nakit muhasipleriyle, lise, orta ve o derecelerdeki okul müdür ve öğretmenleri, hastaneler mütehasıs hekimleri, Bakanlıklar veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlükler tarafından tayin edilirler.

B) Bunun dışında kalan bütün memurlar Bakanlıklar veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlükler tarafından valilik emrine tayin edilerek il idare şube başkanının inhası üzerine valiler tarafından istihdam yerleri tespit olunur” şeklindedir.

²⁹¹ Çınarlı-Çelikaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 36.

²⁹² İstanbul Bölge İdare Mahkemesi İkinci İdari Dava Dairesi K.2017/9433 (26.12.2017). (Yayınlanmamış Karar)

şekilde verilmiş olan işlerin yerine getirilmesi zorunluluk arz eder. 9. maddenin (G) bendinde ise valilerin, il içindeki idare ve müesseselerde çalışan memurlardan veya müstahdemlerden asıl görevlerine halel getirmemek koşuluyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini isteyebileceği düzenlenmiştir. Böyle bir işlemi tesis eden valinin, keyfiyetten ilgili bakanlığa veya kamu tüzel kişiliğini haiz genel müdürlüğe bilgi vermesi gerekmektedir.

2. Kurum İçi Geçici Görevlendirme

İdare, faaliyetlerini düzenli şekilde yürütebilmek adına ortaya çıkan sorunlara yönelik hızlı çözümler aramaktadır.²⁹³ Bu gibi durumlara; kamu hizmetine olan ihtiyacın ani şekilde artması, ülkede meydana gelen afetler, bünyesinde istihdam ettiği memurun yaşam koşullarındaki değişiklikler örnek olarak gösterilebilir. İdare, kurumlar arası dayanışma ve iş birliği amacıyla kamu hizmetinin devamlılığını memurlara ilişkin görev yeri veya görev değişiklikleri yaparak “*kurumlar arası geçici görevlendirme*” işlemleri ile sağlamaktadır. İdarelere bu yetki kanuni düzenlemelerle açık şekilde verilmiştir.

İdarenin yürüttüğü faaliyetlerin kapsamı oldukça geniştir. Bu sebeple kurumlar, kamu hizmetlerini yürütürken bünyesinde istihdam ettikleri farklı birimlerindeki görevlilere de ihtiyaç duyulabilmektedir. Buna yönelik ihtiyaçlar uygulamada “*Kurum İçi Geçici Görevlendirme*” işlemleriyle aşılabilmektedir. Bu uygulama ihtiyaca yönelik olarak geliştirilmiştir. Kurum veya kuruluşların verimliliklerini arttırmak adına başvurduğu bu yönteme ilişkin hukuki bir düzenleme yoktur.²⁹⁴ Mahkemelerin konu hakkında vermiş olduğu kararlar ışığında gelişmiştir. Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay kararları esas alınarak; içtihadı karakterli kurum içi geçici görevlendirme birtakım kriterler vasıtasıyla incelenecektir. Kurum içi geçici görevlendirmenin mahiyeti düşünüldüğünde konu hakkında düzenleme yapılmaması eksiklik olarak nitelendirilebilir. Ancak kuşkusuz bu işlem idarenin faaliyetlerinde önemli bir yer tuttuğundan, bu uygulamaya ilişkin Danıştay içtihatlarında bazı kriterler oluşturulmuştur.²⁹⁵

²⁹³ Çolak, “Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri”, 127.

²⁹⁴ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum İçi Geçici Süreli Görevlendirme”, 129.

²⁹⁵ Çınarlı-Çeliktaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 36.

2.1.Devlet Memurlarının Kurum İçi Geçici Görevlendirilmesi

657 sayılı DMK’da sadece kurumlar arası geçici görevlendirme düzenlenmiştir. Kurum içi geçici görevlendirmeye dair düzenleme ise bulunmamaktadır. Bu görevlendirme türü hakkında verilen mahkeme kararlarının analiziyle esas ve şartları hakkında değerlendirme yapmak mümkündür.²⁹⁶ Bu konuya ilişkin Danıştayın vermiş olduğu bir kararda; kurum içi geçici görevlendirmenin ne olduğu, hangi amaçla tesis edilmesi gerektiği ve işlem tesis edilirken dikkat edilmesi gereken hususlar netliğe kavuşturulmuştur. Davacı; Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığında Şube Müdürü olarak görev yapmaktayken, ... tarihli ve ... sayılı işlemle önce (A) ili Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne, sonrasında ... tarihli ve ... sayılı işlemle (A) ilinin (B) ilçesindeki Sosyal Güvenlik Merkezine görevlendirilmiştir. Kişi, bu görevlendirme işlemlerinin iptali için dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, “(...) davacının ihtiyaç fazlası olduğu ve iş yükü nedeniyle bu görevlendirmenin yapıldığının bildirildiği, bu durumda davacının görevlendirme işleminin idarenin takdir yetkisi çerçevesinde tesis edildiği, takdir yetkisinin de kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanıldığı anlaşıldığından (...)” davayı reddetmiştir. Bu karara karşı yapılan temyiz başvurusunda Danıştay 2. Dairesi, kurum içi geçici görevlendirme hakkında önemli açıklamalar yapmıştır. Bahsi geçen kararda Danıştay kurum içi geçici görevlendirmeyi, 657 sayılı Kanun’da düzenlenmemiş olmakla birlikte; kamu hizmeti yürütmekle mükellef olan kamu kurumlarının görevleri çerçevesinde geçici özellik taşıyan hizmetin veyahut değişen ve gelişen şartlar dolayısıyla meydana gelen altyapısı yeterince oluşmamış olan kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli koşullara uygun nitelikte kamu görevlilerinin görevlendirilmesi şeklinde tanımlamıştır. Buna göre kurum içi geçici görevlendirme işleminin tesis edilebilmesi için kamu görevlisinin; atama hususunda yetkili amiri tarafından, asıl kadrosuyla bağlantısının devam etmesi koşuluyla, belli bir süre sınırlamasıyla görevlendirilebileceğini açıklamıştır.²⁹⁷ Danıştayın ilgili Dairesinin kurum içi geçici görevlendirmeler hakkında vermiş olduğu kararların pek çoğunda ortak şekilde hareket ettiği görülmektedir. Danıştay yapmış olduğu tanımlamaya ek olarak, kurum içi geçici görevlendirmelerde bahsi geçen kamu hizmetlerinin yürütülmesinin amaçlanması gerektiğine vurgu yapmıştır. Kamu yararına aykırı şekilde kişisel sebeplerle işlem tesis edilmemesi gerekir. İdare kurum içi geçici görevlendirme tesis ederken

²⁹⁶ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum İçi Geçici Süreli Görevlendirme”,129.

²⁹⁷ Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2014/11897 Tarih:04.12.2014. Aynı yönde kararlar için: Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2017/3792 Tarih:08.05.2017; Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2018/2312 Tarih:04.04.2018; Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2022/6640 Tarih:20.12.2022. (Yayınlanmamış Kararlar)

ilgiliyi, görevinden uzaklaştırmayı veya cezalandırmayı amaçlamamalıdır. Son olarak ise geçici görevlendirmelerin istisnai bir yöntem olduğunun unutulmaması adına, tüm geçici görevlendirmelere yönelik kamu hizmetlerinin sürekliliği gereği geçici nitelikteki uygulamalar olduğu, asıl olanın her zaman kadroların hukuka uygun nitelikte atama yoluyla doldurulması gerektiği hususunu belirtmiştir.²⁹⁸

2.2. Kurum İçi Geçici Görevlendirmeye İlişkin Şartlar

Bu doğrultuda Danıştay içtihatları ışığında, memur hakkında tesis edilen kurum içi geçici görevlendirmeye ilişkin şartlar; görevlendirmenin kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun şekilde olması ve belirli süreyle sınırlı olması şeklinde iki başlık altında değerlendirilecektir.²⁹⁹

2.2.1. Görevlendirmenin Kamu Yararı ve Hizmet Gereklerine Uygun Olması

Memurlar, 657 sayılı DMK'nın sağlamış olduğu hukuki koruma dahilinde kamu hizmetlerini yürütmektedir. Ancak kurum içi geçici görevlendirmenin doğrudan yasal bir dayanağı yoktur. Bu müessese yargı içtihatlarıyla gelişmiştir. Bu yüzden kurum içi geçici görevlendirme işlemi tesis edilirken yargı içtihatlarıyla geliştirilen bu şartlar dikkate alınmalıdır. Bu çerçevede yargı içtihatlarında, kurum içi geçici görevlendirmenin kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun ve belli bir süreyle yapılması gerektiği hususları özellikle vurgulanmaktadır. Bu şartlar memuru, görevinden uzaklaştırma veya cezalandırma amacıyla tesis edilebilecek geçici görevlendirme işlemlerinden korumaktadır.

Söz konusu şartlardan ilkinine ilişkin bir Danıştay kararında, “(...) *dava konusu geçici görevlendirme işleminde davacının hizmetine ne şekilde ihtiyaç duyulduğu, hangi somut görevi yapacağı ve ne kadar süre ile görevlendirildiği hususlarının davalı idarece ortaya konmadığı, davacının geçmişte bulunduğu görevleriyle yeni ve eski görevlendirmelerin nitelikleri göz önüne alınmadan, salt ‘hizmetine ihtiyaç duyulması’ nedeniyle görevlendirme tesis edildiği anlaşılmaktadır (...)*” şeklinde değerlendirme yapılmıştır.³⁰⁰ Kurum içi geçici görevlendirme işlemine ilişkin Danıştay, idarenin görevlendirme konusundaki takdir yetkisini hizmet gereklerine uygun kullanmadığı, dolayısıyla kurum içi geçici görevlendirmenin hukuka aykırı

²⁹⁸ Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2014/11897 Tarih:04.12.2014. (Yayınlanmamış Karar)

²⁹⁹ Kaya, “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum İçi Geçici Süreli Görevlendirme”, 130-131.

³⁰⁰ Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2017/3792 Tarih:08.05.2017. (Yayınlanmamış Karar).

olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu kararda idarenin kurum içi geçici görevlendirme işlemi tesis ederken, görevliye hangi nedenlerle ihtiyaç duyduğunun ve bu görevlendirme süresince görevliyi ne gibi bir sorumluluk beklediğine dair belirleme yapılması gerektiğinin önemini vurgulamaktadır. Bu sayede memur görevlendirileceği kamu hizmeti hakkında bilgi sahibi olur. Belirsiz bir durumun içinde bulunmaz.

Bölge idare mahkemeleri de kurum içi geçici görevlendirmeye dair uyuşmazlıkları Danıştayın yaklaşımına benzer şekilde çözmektedir. Bir olayda, davacı, hakkında tesis edilen kurum içi geçici görevlendirme işlemine karşı iptal davası açmıştır. İstinaf incelemesinde bölge idare mahkemesi, *(...)davacının geçici görevlendirildiği sürede bakmakla sorumlu tutulduğu işlerin kapsamının ve niteliğinin açık ve net olmayıp belirsiz olduğu sonucuna ulaşıldığından dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir.*” kararın kaldırılmasına karar vermiştir.³⁰¹

Kurum içi geçici görevlendirmelerde idareye tanınan takdir yetkisi oldukça geniştir. Mahkemeler pek çok inceleme kriteriyle kurum içi geçici görevlendirme işlemi hakkında hukuka uygunluk denetimi yapar. Bunlara; idareyi işlem yapmaya iten sebeplerin incelenmesi, diğer personele karşı tesis edilen işlemlerin denetimi, kurumun o işlem esnasındaki somut durumunun değerlendirmesi gibi örnekler verebiliriz. Konu hakkındaki bir uyuşmazlıkta İzmir Bölge İdare Mahkemesi, *“(...) davalı idare tarafından, yapılan görevlendirmenin; geçici olarak 6 ay süreyle, İlçe Tüketici Hakem Heyeti ihtiyacına dayalı, İlçe Kaymakamlıklarının talebi üzerine ve istatistiki olarak ortaya konan dosya sayıları esas alınarak belirlenen iş yükü nedeniyle yapıldığı ve dava konusu işlemle davacıyla birlikte başka personelin daha farklı İlçe Tüketici Hakem Heyetlerinde görevlendirildiği, anlaşıldığından, salt davacıya yönelik tesis edilen işlem olmadığı sonucuna varılmıştır.*”³⁰² Yargılama sonucu yapılan açıklamalardan anlaşıldığı üzere, işlemde ihtiyaç nedeniyle tecrübeli personelin kamu hizmetine katkıda bulunması ve diğer görevlilerin yetiştirilmesine fayda sağlanması amaçlanmıştır. İşlem kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olduğundan hukuka aykırılık bulunmamıştır. Geçici görevlendirme işlemine ilişkin uyuşmazlıklarda bir görevliyi cezalandırma veya görevinden uzaklaştırma amacına yönelik incelemeler önem arz etmektedir. Olayda olduğu üzere görevlendirme işleminin öncesine ve sonrasına ait bulgular uyuşmazlıklarda yol haritası olabilir.

³⁰¹ Adana Bölge İdare Mahkemesi E. 2010/3377 K.2010/3260 (22.07.2010). (Yayınlanmamış Karar).

³⁰² İzmir Bölge İdare Mahkemesi Birinci Kurulu E. 2016/728 K.2016/787 (16.03.2016) (Yayınlanmamış Karar).

2.2.2. Geçici Görevlendirmenin Belli Bir Süreyle Sınırlı Olması

Kurum içi geçici görevlendirmeye ilişkin ikinci şart, görevlendirme işleminin belirli bir süreyle tesis edilmesine ilişkindir. Görevlinin kendi kadrosuyla bağıını ortadan kaldıracak nitelikte süresiz görevlendirme işlemlerinin kurum içi geçici görevlendirmelerle ifası, hukuka aykırı olarak nitelendirilebilir.³⁰³ Kurum içi geçici görevlendirmeye ilişkin bir kararında Danıştay, yapılan görevlendirmede davacının hizmetine ne kadar süreyle ihtiyaç duyulduğunun belirtilmemesi ve salt “*ihtiyaç nedeniyle*” şeklinde bir gerekçelendirme yapılmasını hukuka uygun bulmamıştır.³⁰⁴

Bir kararında Danıştay, “*Her ne kadar kamu hizmetinin gerekli kıldığı durumlarda kamu görevlilerinin, kadroları üzerine bırakılmak kaydıyla kendi uzmanlık alanlarına giren işlerde belli süre ile görevlendirmeleri mümkün ise de, dava konusu Genelge hükmü ile görevlendirmenin geçicilik niteliğinin göz ardı edildiği, adeta naklen atama işlemi şeklinde beş yıllık süreklilik arz edecek şekilde görevlendirme yapılmasına olanak tanındığı, bu durumun geçici süreli görevlendirme kurumunun amacına aykırı olduğu ve kamu yararı ve hizmet gerekleri ile bağdaşmadığı ve hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.*” gerekçesiyle tesis edilen geçici görevlendirme işleminin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.³⁰⁵ Kural olarak, bir kamu hizmetinin yürütülmesinde sürekli olarak bir eksiklik varsa bu sorun naklen atamayla çözümlenmelidir. Geçici görevlendirme kurumu kamu hizmetinin ifasındaki sorunlara yönelik geçici bir çözümdür. Kanundaki esas uygulama olan naklen atamayı göz ardı etmek amacıyla yapılan kurum içi geçici görevlendirmeler, hukuka aykırı nitelik taşıyacaktır.

İdare bazı durumlarda naklen atama işlemindeki engelleri aşmak için uzun yıllar devam eden kurum içi geçici görevlendirmeler tesis edebilmektedir. Buna ilişkin bir uyuşmazlıkta; davacı, uzun yıllar geçici görevlendirme ile yürütmekte olduğu görevinden alınmasına ilişkin işleme karşı iptal davası açmıştır. İdare mahkemesi tarafından işlem iptal edilmiştir. Yapılan temyiz incelemesinde konu hakkında Danıştay’ın ilgili Dairesi, “*(...) davacının geçici görevlendirilmesinin 12 yıla yakın sürdüğünü, ancak görevlendirme uzun yıllar devam etmişse de söz konusu görevlendirme mahiyeti itibarıyla davacı açısından kazanılmış hak teşkil etmeyeceği gibi görevlendirme müessesesinin asaleten atamayı engeller şekilde kullanılmasının hukuk aykırı olduğu (...)*” şeklinde karar vermiştir.³⁰⁶ Bu nedenlerden ötürü

³⁰³ Çınarlı-Çelikaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 37.

³⁰⁴ Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2013/11897 Tarih:04.12.2014. (Yayınlanmamış Karar).

³⁰⁵ Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2022/6640 Tarih:20.12.2022. (Yayınlanmamış Karar).

³⁰⁶ Danıştay 2.Dairesi (Danıştay) K. 2013/3092 Tarih:20.05.2013. (Yayınlanmamış Karar).

görevlendirmenin sona ermesinde bir hukuka aykırılık görmemiştir. Danıştay kararından anlaşıldığı üzere, süre ne kadar uzun olursa olsun geçici nitelikte bir uygulama kişiye herhangi bir kazanılmış hak sağlamamaktadır.

Uygulamada karşılaşılan bir diğer sorun ise işlemin belli süre ile tesis edilmesine rağmen geçici görevlendirmenin niteliğine aykırı olarak uzun süreli yapılmasıdır. Geçici görevlendirme işlemi normal şartlar altında uzun süreli olmamalıdır. Bu gibi işlemlerle kanunen tesis edilmesi gereken naklen atama yolu göz ardı edilmektedir. Konu hakkındaki bir uyuşmazlıkta; genel idari hizmetler sınıfı memur kadrosundaki davacı, İtfaiye Çavuşluğu İdari kısmında büro personeli olarak 12 ay süreyle görevlendirmesi işlemine ilişkin iptal davası açmıştır. İlk Derece Mahkemesi, “(...) davacının, görevlendirildiği birimde personel ihtiyacı bulunduğu belirtilerek 12 ay süreyle görevlendirme yapıldığı, dolayısıyla dava konusu işlemin belli süreyle yapıldığı, davacının hizmetine duyulan ihtiyacın ortaya konulmuş olduğu(...)” gibi nedenlerle işlemin hukuka uygun olduğu gerekçesiyle davayı reddetmiştir. İstinaf incelemesinde ise Bölge İdare Mahkemesi, “(...)dava konusu işlemde görevlinin ihtiyaç sebebiyle görevlendirildiğinin belirtildiği ancak davalı idare tarafından idarenin bilgi ve belgelerle kadro ve ihtiyaç durumunu gösteren belgelerin sunulmadığını, bu durumda davacının asıl kadrosunun bulunduğu birimde hizmetine ihtiyaç duyulup duyulmadığının veya duyulmuyorsa bunun nedenlerini, en son görevlendirildiği birimde hizmetine ihtiyacın somut şekilde ortaya konmadığı gibi önceki geçici görevlendirmenin bitiminin ardından yeniden geçici görevlendirilerek idarece aslında dolaylı olarak süresi belirsiz şekilde geçici görevlendirilme ile çalışıldığı anlaşıldığından (...)” dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulmamıştır.³⁰⁷ İstinaf başvurusunun kabulüne karar vermiştir. Kurum içi geçici görevlendirme, geçici nitelikteki kamu hizmetlerinin ifasında kullanılması gereken bir kurumdur. Dolayısıyla bu şartı sağlamayan, naklen atamanın sonuçlarını doğuracak nitelikte işlemler hukuka aykırı nitelikteki geçici görevlendirmeler olarak değerlendirilmektedir. Yani kurum içi geçici görevlendirmeler de kurumlar arası geçici görevlendirmeler gibi geçici bir hizmete yönelik tesis edilir. Bu nedenle işlemin sınırlı bir süreyle tesisi şarttır.³⁰⁸

³⁰⁷Erzurum Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdari Dava Dairesi E. 2021/1456 K.2022/3952 (29.12.2022). (Yayınlanmamış Karar).

³⁰⁸ Çınarlı-Çelikaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 37.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET MEMURLARININ GEÇİCİ GÖREVLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN HUKUKİ SONUÇLAR

Devlet memurlarının geçici görevlendirilmesi hakkında incelemeler yaptığımız çalışmamızın üçüncü ve son kısmında görevlendirme işlemine ilişkin sonuçlar incelenecektir. Geçici görevlendirme işlemi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde boş kadrolara yönelik hızlı yanıtlar veren bir uygulamadır. Bununla birlikte geçici görevlendirme işlemine memurların istekleri ve arzuları dolayısıyla da başvurulabilmektedir. Devlet memurlarının geçici görevlendirilme usulü hakkında yaptığımız incelemelerde aktardığımız üzere; memurun asıl kadrosuyla bağı devam etmektedir. Ancak görevlendirme işlemi ile memuriyetin bünyesinde pek çok farklılık meydana gelir. Çalışmamızın bu kısmında; memurun görevlendirme işlemi sonucu karşı karşıya kaldığı sonuçlara ve geçici görevlendirme işleminin temel hak ve özgürlükler bakımından değerlendirilmesine yönelik incelemeler yapılacaktır. Devamında ise geçici görevlendirme işlemine ilişkin idarenin takdir yetkisinin ve yürütmenin durdurulması uygulamasının ele alınması hedeflenmektedir.

1.Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesine İlişkin Yükümlülükler, Haklar ve Sorumluluklar

Anayasa'nın kamu hizmetlerini yürütenlerle ilgili genel hükümleri düzenleyen 128. maddesi ve devamı, kamu görevlilerine ve memurlara ilişkin incelemelerimizde her zaman esas alınmaktadır. Anayasa'nın 128. maddesine göre; memurlara yönelik atama, görev ve yetkiler, haklar, yükümlülükler, aylıklar kanunla düzenlenmelidir. Bu çerçevede hakkında geçici görevlendirme işlemi tesis edilen memur hakkında yükümlülüklerin ve hakların ne olduğunu anlayabilmek adına, 657 sayılı Kanun'un ek 8. maddesindeki ve 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesindeki ilgili fıkraların üzerinde duracağız. Çalışmamızın ikinci kısmında ele aldığımız özel kanunlardaki geçici görevlendirme düzenlemelerinde, her kanun özelinde memurların haklarına ve yükümlülüklerine ilişkin durumlar değerlendirilmiştir. Bu kısımda ise geçici görevlendirme işleminin genel nitelikteki düzenlemeleri çerçevesinde belirlemeler yapılacaktır.

1.1.Geçici Görevlendirilen Memurun Yükümlülükleri³⁰⁹

Memurların kamu hizmetlerini yürütürken göstermiş oldukları davranış ve hareket biçimleri kamu düzeninin devamlılığında önemli bir paya sahiptir.³¹⁰ Bu önem dolayısıyla memurlara, görevlerini yürütürken veya görev dışındaki zamanlarda uymaları gereken bazı ödevler yüklenmiştir. Yani memurların, kanun tarafından verilen yapılması zorunlu ödevleri vardır. 657 sayılı DMK’da düzenlenen ve çalışmamızda genel olarak bahsedilecek olan bu sorumlulukların memurlar tarafından yerine getirilmemesi halinde, memurlar somut olay ekseninde belli bazı disiplin cezalarıyla karşı karşıya kalacaktır.³¹¹ Memurların yükümlülüklerine ilişkin genel bir girişin ardından konumuz için önem arz eden kısım, geçici görevlendirilen memurun yükümlülüklerinin nasıl düzenlendiğine ve ne şekilde değerlendirileceğine dairdir. Devlet memurlarının kurumlar arası geçici görevlendirmelerinde uygulanan 657 sayılı DMK ek 8. maddesi 1. fıkrasının (C) bendinde; memurlara, “*Geçici süreli görevlendirilen memurlar, geçici süreli görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlüdür*” şeklinde bir ödev yüklemiştir. KHK’nın ek 25. maddesindeki belirleme de DMK ek 8. maddesine benzerdir.³¹² KHK’nın ek 25. maddesinin esas alınarak yapılacak olan görevlendirmelerin usul ve esaslarına yönelik hazırlanan Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği de geçici görevlendirilen personelin görevlendirildikleri kurumun mevzuatına uymakla yükümlü olduğunu belirtmiştir.

Peki mevzuat nedir? Mevzuat, ülkede yürürlükte olan yasa, tüzük, yönetmelik bütünü olarak tanımlanır.³¹³ Bu tanım bakımından; geçici görevlendirilen memurun, görevli bulunduğu kurumun tüm kurallarına entegre olması gerektiği anlaşılmaktadır. Memur, görev çerçevesinde kendisine yüklenen tüm sorumlulukları yerine getirmelidir. Geçici görevlendirme işlemleri; kamu hizmetlerinin sürekliliğinin bozulmaması, kamu düzeninin devamı için uygulanan bir kurumdur. Hakkında işlem tesis edilen bir memur, kadroya geçici süreyle kamu hizmeti görmeye gelmektedir. Kanuni düzenlemelerin kendisine yüklediği mevzuata uyma yükümlülüğü de devam etmektedir. Bu doğrultuda kanaatimizce; geçici görevlendirme işlemlerinin, memurların asıl kadrosundaki görevleriyle ilgili/bağlantılı olması somut olaylarda mutlaka dikkate alınmalıdır. 657 sayılı DMK ek 8. maddesinde; görevlendirme işleminin,

³⁰⁹ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 535.

³¹⁰ Seher Serttaş, Yargı Kararları Işığında Devlet Memuriyetine Yakışmayan Tutum ve Davranış Kavramının Değerlendirilmesi”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12/2 (2022), 847.

³¹¹ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 94.

³¹² 375 sayılı KHK’nın ek 25. maddesinin 5. fıkrası da görevlendirilenlere, “*Bu maddeye göre görevlendirilenler, görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlüdür*” şeklinde ödev yüklemiştir.

³¹³ Türk Dil Kurumu (TDK), “Mevzuat Nedir?” (Erişim Tarihi:14.10.2025).

memurun göreviyle ilgili olma şartı açıkça düzenlenmiştir. Ancak 375 sayılı KHK ek 25. maddesinde bu duruma ilişkin bir şart koşulmamıştır. Bu sayede idarelerin memur üzerinde geçici görevlendirme işlemi tesis edebilme kudreti artmıştır. Bu şartın maddede yer almamasının doğrudan kanun koyucunun iradesinden kaynaklandığını düşünüyoruz. Memurun göreviyle ilgili olmayan geçici görevlendirmelerin hukuka aykırı sonuçlar ortaya çıkaracağı ve bahsi geçen görevlere, o kamu hizmetinde ehil olmayan kişilerin getirilmesi halinde kamu hizmetlerinin verimli olmayacağı açıktır. Bununla beraber kanunların memurlara yüklediği kurumların mevzuatına uyma yükümlülüğünün de yerine getirilmesi güçleşecektir. Çünkü memur görevli bulunduğu kadro veya pozisyona uygun değildir. Geçici görevli olsa da personel görevin gereklerini yerine getirmekte zorlanacaktır. Bu durum kamu kurumlarının veya kuruluşlarının iç işleyişinde ve dış ilişkilerinde hukuka uygun olmayan durumlar ortaya çıkarabilir. Elbette bunun sonucunda memurların bazı sorumlulukları gündeme gelecektir. Çalışmamızın sonraki kısımlarında memurların bu sorumluluklarına ilişkin hususlar ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.

Geçici görevlendirilen memurların, görevlendirildikleri kurumun mevzuatına uyma yükümlülüğüne ilişkin olarak; memurların geçici süreli bulundukları kurumlarda o görevle ilgili işleri yapmaya yetkili kılınmış oldukları sonucunu çıkarmak da mümkündür. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, Sosyal Güvenlik Kurumu İl Müdürlüğünde Hukuk Servisi Yetkili Avukatı olarak görev yapan davacı, İl Müdürlüğü dışında Sağlık Sosyal Güvenlik Merkezi Müdürlüğünde görev yapan avukat yerine ve onun görevde olmadığı süre açısından görevlendirilmiştir. İlk derece mahkemesi, “(...) geçici görevlendirilme süresinin avukatın izinli olduğu günler olarak tayini süreyi belirleme olduğu, kamu hizmetinin aksamadan devamlılığı için işlemin tesis edildiği anlaşıldığı (...)” gerekçeleriyle işlemi hukuka uygun bulmuştur. Yapılan istinaf başvurusu üzerine Adana Bölge İdare Mahkemesi tarafından yapılan incelemede, “(...) davacıdan önce avukat S.L.’nin sorumlu tutulduğu ve S.L.’nin yokluğunda aynı yerde görevlendirilen davacının yapmakla yükümlü olduğu işlerin bazılarının avukatın yapmakla sorumlu ve yetkili olduğu işlerden olmadığı görülüp, bundan da davacının geçici görevlendirildiği sürede bakmakla sorumlu tutulduğu işlerin kapsamında hukuka uygunluk görülmemiştir” gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin kararında hukuki isabet görülmemiştir.³¹⁴ Bu istinaf kararıyla, geçici görevlendirilen memurların görevlendirildikleri kurumun mevzuatına uymalarına dair yükümlülüğün çok geniş değerlendirilmemesi gerektiği anlaşılmaktadır. Geçici görevlendirilen memurun asıl kadrosundaki görev içeriğinin,

³¹⁴ Adana Bölge İdare Mahkemesi K.2010/3260 (27.07.2010) (Yayınlanmamış Karar).

görevlendirildiği kurumun mevzuatına uygun olup olmadığının makul zeminde değerlendirilerek ona göre işlem tesis edilmesi gerekmektedir. Yani memurun görevlendirme işlemi sonucu yetkili kılındığı işleri, asıl kadrosunun bulunduğu görevleri çerçevesinde değerlendirmemiz gerektiği düşüncesindeyiz. Aksi takdirde görevlendirilen memurlarının yükümlülüklerinde büyük artışlar veya farklılıklar olabilecektir

1.2.Geçici Görevlendirilen Memurun Hakları

Anayasa'nın 128. maddesinde düzenlendiği üzere memurların hukuki statüleri kanunlarla belirlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde memurlar, yükümlülüklerine uygun hareket ederek kamu hizmetlerinde etkin rol oynadıkları takdirde bazı haklara sahip olurlar.³¹⁵ Devlet memurlarının haklarına ilişkin düzenlemeler DMK'nın 17. ve 25. maddesi arasında yer edinmiştir. Bu hakları; güvenliğe ilişkin haklar, emekliliğe hak kazanmak, çekilme hakkı, müracaat, şikâyet ve dava açma hakkı, sendika kurabilme hakkı, isnat ve iftiralara karşı korunma hakkı vb. olarak sıralayabiliriz.³¹⁶ Memurlara ilişkin hakların ayrıntıları konumuz özelinde incelenmeyecektir. Çalışmamızı ilgilendiren kısım, geçici görevlendirme işlemlerinin tesisi halinde belli başlı bazı memur haklarının nasıl etkilendiğidir. Bu hususun incelenmesi önem arz etmektedir. Çünkü Devlet memurlarının geçici görevlendirilmesine yönelik birden çok kanuni düzenleme bulunmaktadır. Somut olayda öncelikle, hangi kanuni düzenlemeyle memur hakkında geçici görevlendirme işleminin tesis edildiğinin tespiti yapılmalıdır. Ardından kanunların memurlara tanıdığı hakların nasıl etkileneceğinin araştırılması önemlidir. Buna ilişkin doğru yapılmayan tespitler, memurların hak kaybına sebebiyet verebilir. Devlet memurlarının geçici görevlendirme işlemlerine ilişkin genel nitelikteki düzenlemeler olan 657 sayılı DMK'nın ek 8. ve 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddeleri ile tesis edilen görevlendirme işlemlerinde, memurların hakları yargı kararları çerçevesinde değerlendirilecektir.

³¹⁵ Dönmez, *Memur Hukuku*, 33.

³¹⁶ Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 105.

1.2.1. 657 Sayılı Kanun Ek 8. Maddesinin Memurun Haklarıyla İlişkisi

657 sayılı DMK'nın ek 8. maddesinde düzenlenen geçici görevlendirmelerin, sıkı şartlara sahip ve temel amacının da kamu hizmetlerinin devamlılığı olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü söz konusu düzenleme; memurların geçici görevlendirilmesi için kadro, süre, görev şartı gibi pek çok koşul içermektedir. Madde kapsamında yapılan görevlendirmelerle kamu hizmetlerinin sürekliliği sağlanır; boş kadrolar geçici süreli de olsa verimli şekilde değerlendirilir. Ayrıca memurlar; görevlerinden uzaklaştırma amacı taşıyan, kişisel sebeplerle tesis edilen, cezalandırma amacı güden görevlendirme işlemlerinden uzak tutulmuş olur.

657 sayılı DMK'nın ek 8. maddesinin içerdiği düzenlemelerden, geçici görevlendirme işlemine ilişkin bakış açısı anlaşılmaktadır. Buna göre geçici görevlendirme işlemine, memurun somut durumunun göz önüne alınması suretiyle ancak zaruri hallerde başvurulmalıdır. Maddenin 1-c fıkrası "*Geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar³¹⁷, aylıkları ve diğer mali ve sosyal haklarını kurumlarından alır*" şeklindedir. Yani geçici görevlendirme işlemlerinde memurun haklarına ilişkin hususlar, onun asıl kadrosunun bağlı olduğu kurum etrafında şekillenmiştir. Memurun mali ve sosyal haklarına ilişkin bu düzenlemenin, görevlendirme işleminin gerçekten "*geçici olması*" amaçlandığı için yapıldığı düşünülmektedir. Ancak bu düzenleme bilgi birikimini sunan ve emeklerini kamu hizmeti için harcayan memur bakımından bazı olumsuz sonuçlar doğurabilir. Çünkü madde fıkrasındaki bu düzenlemeyle memur, asıl kadrosunun sağladığı sınırlı imkanlarla hak sahibi olabilir. Geçici görevlendirme işlemiyle; teknik ve uzmanlık gerektiren, kamu hizmetinin yürütülmesinin daha zorlayıcı olduğu görevlere ilişkin mali veya sosyal hakların kazanımını elde edemez.

Bahsi geçen fıkranın devamında; memurların kadroları ile ilişkilerinin, kendi sınıf ve derecelerindeki terfi ve emeklilik haklarının devam ettiği düzenlenmiştir. Bu düzenleme memurun herhangi bir hak kaybı yaşamaması adına olumludur. Çünkü memur çoğunlukla kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak için görevlendirilmektedir. Görevlendirme işlemleriyle kamu hizmetlerinin devamlılığı sağlanırken, bu düzenleme vasıtasıyla memurun çalışma koşullarına ilişkin emeklilik ve terfi gibi hakları korunur. Memurun asıl kadrosuyla ilişkisi devam eder. Yani memur hala kendi kadrosunun yer aldığı kurumun personelidir. Memur geçici görevlendirilse bile kamu hizmeti yürütmeye devam ettiği için hizmet süresi işler. Dolayısıyla terfi hakkına ilişkin bir kesilme olmaması hakkaniyete uygundur. Anayasa'da düzenlendiği üzere Devlet memurlarının emeklilik hakkı, özel kanunlarında belirlenen hizmet

³¹⁷ Yurtdışına görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç.

süresinin ve yaş şartının sağlanmasıyla kazanılmaktadır.³¹⁸ Emekli memurlar; ikramiye, aylık gibi mali haklara sahip olurlar, kendilerine sağlanan sosyal güvenlik haklarından yararlanırlar.³¹⁹ Emekliliğe ve sigortaya ilişkin süreçlerin kişinin kendi kadrosunun bulunduğu kurum üzerinden devam etmesi somut duruma en uygundur. Bu sayede memurların kıdemlerinde devamlılık sağlanmış olur. Herhangi bir hak kaybı yaşanmaz.

1.2.2. 375 Sayılı KHK'nın Ek 25. Maddesinin Memurun Haklarıyla İlişkisi

375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesi, hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç tüm kamu görevlilerine yönelik geçici görevlendirme işlemi tesis edilebilmesine olanak tanır. Bu olanak, kamu hizmetlerinin yürütülmesinden doğan acil ve geçici süreli ihtiyaçların hızlı bir şekilde karşılanmasını sağlamaktadır. Çalışmamızın ikinci kısmında ayrıntılarıyla incelediğimiz üzere, bu düzenlemede yer alan geçici görevlendirme çeşitleri “Kurum Emrine Geçici Görevlendirme” ve “Kurumların Kadro ve Pozisyonlarına Geçici Görevlendirme” şeklindedir. Bu iki geçici görevlendirme çeşidinin tesis edilebilmesi için aranan şartlar ve prosedürler farklıdır. Şartların farklı olmasının yanında, bu işlem sonucunda memurun bünyesinde doğacak olan haklar da değişiklik göstermektedir. Bu yüzden somut olayda öncelikle hangi geçici görevlendirme türünün tesis edildiğinin tespiti önem taşımaktadır. Çalışmamızın bu kısmında, kurumlar arası geçici görevlendirmeye olanak sağlayan bu iki imkânın memura ne gibi mali ve idari haklar sağladığı mahkeme kararlarıyla incelenecektir.³²⁰

1.2.2.1. Kurum Emrine Geçici Görevlendirmelerde Haklar

Kurum emrine geçici görevlendirme; 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddenin 2. fıkrasında, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin ise 5. maddesinde düzenlenmiştir. Görevlendirmenin yapılacağı kurumda göreve ilişkin kadro veya pozisyon şartı aranmamaktadır. Kurum emrine geçici görevlendirme türünde, işlemin kısa süreli ve istisnai olmasının hedeflendiği düşünülmektedir. Çünkü yukarıdaki hükümde görevlendirilen memurun, mali ve sosyal haklarını kendi kurumundan almaya devam edeceği düzenlenmiştir.

³¹⁸ Ülku Evren- Seda Uçkun, *Devlet Memurları Kanunu'nda Yer Alan Temel Kavramlar* (PDF: Türkiye Cumhuriyeti Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020), 12.

³¹⁹ Evren- Uçkun, *Devlet Memurları Kanunu'nda Yer Alan Temel Kavramlar*, 12.

³²⁰ Gezer, “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”, 320.

Bu doğrultuda, görevlendirilen memur kendi kurumundan aylıklı izin almış gibi sayılır; fiili olarak görevlendirildiği kurumda faaliyet gösterir.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; Büyükşehir Belediye Başkanlığı emrinde şef kadrosunda çalışmakta iken Valiliğe geçici görevlendirilen davacı, davalı idare ile yetkili sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi kapsamında verilen ulaşım yardımından yararlanma istemiyle başvuru yapmış; söz konusu başvurunun reddedilmesi üzerine de bu işlemin iptali ve mahrum kalınan yardımın tazmini için dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, “(...) Davacının geçici görevlendirilme süresinin 375 sayılı KHK ek 25. maddesi çerçevesinde uzatıldığı, anılan maddede kamu kurum ve kuruluşlarının emrine görevlendirilenlerin mali ve sosyal hak ve yardımlarını kurumlarından alacağını düzenlendiği, davacı tarafından talep edilen ulaşım yardımının da mali ve sosyal hak ve yardım kapsamında bulunduğu, geçici olarak başka kurumlara görevlendirilenlerin sözleşme ile verilen haklardan yararlanmayacağına ilişkin düzenleme bulunmadığı (...)” gerekçeleriyle işlemin iptaline hükmetmiştir. Davacının işlem dolayısıyla mahrum kaldığı sosyal yardımın kanuni faiziyle birlikte ifasına karar verilmiştir. İstinaf yargılamasında ilk derece mahkemesinin kararı hukuka uygun nitelikte bulunmuştur.³²¹

1.2.2.2. Kurumların Kadro veya Pozisyonuna Geçici Görevlendirmelerde Haklar

Kurumların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirme; 375 sayılı KHK’nın ek 25. maddenin 3. fıkrasında, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği’nin ise 6. maddesinde düzenlenmiştir. Bir memurun bu düzenlemelere göre geçici görevlendirilebilmesi için, kurum kadro veya pozisyonuna asaleten atanma şartlarını taşıması gerekmektedir. Kamu görevlileri bu tür geçici görevlendirme işlemi süresince asıl kadrolarının yer aldığı kurumlarında aylıksız/ücretsiz izinli sayılırlar. Görüldüğü üzere kurumların kadro ve pozisyonlarına geçici görevlendirmelerde aranan şartların diğer geçici görevlendirme türünden daha ağır olduğu anlaşılmaktadır. Bunun nedeni; kurumların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirilen memurların, geçici olarak görev yaptıkları kadrodaki veya pozisyondaki denk personelin kazandığı mali ve sosyal haklara sahip olmalarıdır. Öte yandan söz konusu personelin sosyal güvenlikle ilişkilerinde herhangi bir değişiklik meydana gelmemektedir.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; il tarım ve orman müdürlüğü bünyesinde veteriner hekim olarak görev yapan ve 375 sayılı KHK’nın ek 25. maddesiyle Tarım ve Kırsal

³²¹ İzmir Bölge İdare Mahkemesi Beşinci İdari Dava Dairesi K.2021/268 (09.02.2021) (Yayınlanmamış Karar).

Kalkınmayı Destekleme Kurumunda uzman olarak geçici görevlendirilen davacı, maaşının emsal personelle aynı düzeye getirilmesi talebiyle başvuru yapmış; bu başvurunun reddedilmesi üzerine de ilgili ret işleminin iptali ve mahrum kalınan parasal hakların tazmini için dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, “(...) 375 sayılı KHK ek 25/3 uyarınca geçici görevlendirilen davacının, 375 sayılı KHK ek 25. maddesi ve Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliğinin ise 6. maddesi hükümleri uyarınca görevlendirildiği uzman kadrosu için öngörülen mali ve sosyal hak ve yardımlardan emsali personel gibi faydalanması gerektiği (...)” gerekçesiyle işlemin iptaline hükmetmiştir. Davacının, hukuka aykırı biçimde mahrum bırakıldığı görevlendirme işlemi sonucunda kazandığı mali haklarının kanuni faizi dahil tazminine karar verilmiştir. Davalı idare tarafından yapılan istinaf başvurusu, karar hukuka ve usule uygun bulunduğundan bölge idare tarafından reddedilmiştir.³²²

1.2.2.3. Yönetmelikte Düzenlenen Ortak Haklar

KHK’nın ek 25. maddesine göre tesis edilen geçici nitelikteki görevlendirme işlemlerinde görevlendirilen personelin elde edeceği mali ve sosyal haklardan bahsedildi. Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği’nin 8. maddesinde yer alan 7. fıkrada ise kurum emrine geçici görevlendirmeler ve kurum kadro ve pozisyonlarına geçici görevlendirmeler hakkında ortak bir hüküm düzenlenmiştir. Buna göre; 375 sayılı KHK’nın ek 25. maddesindeki hükümlere göre aylıkların ve ücretlerin ödenmesine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, geçici görevlendirilen personelin özlük hakları aynen devam edecektir. Geçici görevlendirme süreleri terfilerde ve emekliliklerde hesaba katılacaktır. Bu sayede görevlendirilen memurlar herhangi bir statü kaybı yaşamayacaktır. Bununla beraber, akademik personelin unvan kazanma şartlarına ilişkin özel düzenlemeler, fıkra kapsamı dışındadır.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; üniversite bünyesinde şef olarak görev yapan davacı, KHK’nın ek 25. maddesi esas alınarak kurumlar arası geçici görevlendirmeyle Adana Valiliği bünyesinde görevlendirilmiştir. Bu süreçte davacı, üniversite bünyesindeki görevde yükselme sınavına girmek istemiştir. Ancak davacının başvurusu “Hizmet süresinin en az bir yılını kurumda geçirmek” şartını sağlamadığından bahisle davalı idare tarafından reddedilmiştir. Davacının istinaf başvurusu üzerine Bölge İdare Mahkemesi, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği’nin 8. maddesi gereği, personelin geçici görevlendirme esnasında

³²² Erzurum Bölge İdare Mahkemesi Beşinci İdari Dava Dairesi K.2024/3305 (03.10.2024). (Yayınlanmamış Karar).

geçirdiği sürenin kendi kurumunda geçirdiği hizmet süresinden sayılması gerektiğini açıklamıştır. Mahkeme, ilgili düzenleme gereğince, görev içi yükselme sınavına başvuru koşulu olan “*alt görev şefkadrosunda bir yıl geçirilmesi*” şartının sağlandığını kabul ederek; idarenin işlemini ve mahkemenin kararını hukuka açıkça aykırı nitelikte bularak istinaf başvurusunu kabulüne karar vermiştir.³²³

Geçici görevlendirme işlemlerine gereksiz ve sürekli başvurulması kamu görevlilerinin maddi ve manevi zorluklarla karşılaşmasına neden olmaktadır. Memurun; görevlendirildiği yere gidiş- geliş masrafları, görevlendirildiği yerdeki konaklama problemleri bunlara örnek olarak gösterilebilir. Hukuka uygun olmayan geçici görevlendirmeler memurlarda motivasyon kaybına sebebiyet verebilir. Kişisel sebeplerden ötürü tesis edilen geçici görevlendirmeler memur üzerinde baskıya neden olabilir. Başlı başına zorluklara sebebiyet veren geçici görevlendirme işlemlerinin sonucunda memurun bünyesinde meydana gelen kazanımlara dikkat edilmelidir. Geçici görevlendirilen memurun, kanuni düzenlemeler çerçevesinde kendisine tanınan haklara riayet edilmesi gerekir. Bu nedenle geçici görevlendirmelerin uygulanmasında işlem tesis edilen görevlinin haklarına ilişkin değerlendirmeler dikkatle yapılmalıdır. Aksi takdirde somut olayda görüldüğü üzere, geçici görevlendirme işlemi sonucunda memurun Kanunda ve Yönetmelikte koruma altına alınmaya çalışılan hakları zarar görebilir.

1.3.Geçici Görevlendirilen Memurlara ilişkin Sorumluluklar

Memurlar, kendilerine sağlanan statü hukuku ayrıcalıkları ve yürütmüş oldukları kamu hizmetlerinin önemi dolayısıyla pek çok hakka sahiptirler. Bunun yanında memurlar kamu hizmetlerini yürütürken birçok sorumlulukla da karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu sorumlulukları genel şekilde; memurların disiplin sorumluluğu, cezai sorumluluğu ve hukuki sorumluluğu olarak üçe ayırmak mümkündür.³²⁴

Memurlar günlük hayatta suç olaylarına ya da adli vakalara karışabilirler. Memur sıfatındaki bir kişinin; sıradan bir vatandaş olarak memuriyet görevlerinden bağımsız işlediği suçlardan dolayı soruşturulma ve kovuşturulması adli makamlar tarafından doğrudan yürütülmektedir.³²⁵ Memurların, 3628 sayılı Mal Bildirimde Bulunulması, Rüşvet ve

³²³ Adana Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdare Dava Dairesi K. 2022/3261 (15.12.2022) (Yayınlanmamış Karar).

³²⁴ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 549.

³²⁵ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 758.

Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu³²⁶ kapsamı dışında kalan ve yerine getirmiş olduğu görevler dolayısıyla işlemiş oldukları suçlara ilişkin soruşturma ve kovuşturmalar ise 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanuna göre gerçekleştirilmektedir.³²⁷ 4483 sayılı Kanunda memur statüsünde bulunanların ve özel kanunlarına tabi kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işlemiş oldukları suçların yargılamalarının yapılabilmesi için gerekli iznin verilmesinde yetkili mercilerin ve takip edilecek olan usulün belirlenmesi amaçlanmıştır.³²⁸ Memurların görevleri nedeniyle işlemiş oldukları iddia edilen suçlara yönelik getirilen izin sistemi önemli bir mekanizmadır. Zira memurun cezai sorumluluğuna gitmeden önce; yıllardır çalışmış olduğu ve iş disiplinine hâkim kişilerce buna yönelik bir değerlendirmenin yapılması hakkaniyete uygundur.

Devlet memurları görevlerini ifa ederken işlemleri ve hareketleri dolayısıyla idareye veya kamu hizmetini sunduğu kişilere zarar verebilir.³²⁹ Bu gibi durumlarda “*memurun hukuki sorumluluğu*” olarak da adlandırılan memurların mali sorumlulukları gündeme gelmektedir.³³⁰ Memurların cezai ve mali sorumluluklarına ilişkin hususlar başlı başına bir araştırma konusudur.

Çalışmamızı ilgilendiren esas konu ise idarenin iç işleyişinde önem arz eden, memurların disiplin sorumluluğudur. Çünkü memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin hususlar pratikte daha sık karşımıza çıkmaktadır. Disiplin sorumluluğunda, mali ve cezai sorumluluğa kıyasla süreç daha hızlı şekilde ilerlemekte; memurlara yaptırımlar tesis edilmektedir. Geçici görevlendirilme işlemlerinde, memurun kadrosu kendi kurumunda kalmaktadır. Ancak memur, fiili olarak görevlendirildiği kurumda kamu hizmeti görmektedir. Dolayısıyla hızlı ilerleyen bu süreçte memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin yetkilerde ve işlem tesisinde karışıklıklar çıkabilmektedir. Çalışmanın bu kısmında geçici görevlendirilen memurun disiplin sorumluluğuna ilişkin ayrıntılı bir inceleme yapılması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda; öncelikle memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin genel bir inceleme yapılacaktır, ardından geçici görevlendirme işlemi özelinde memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin hususlar değerlendirilecektir.

³²⁶ Resmî Gazete Tarih:04.05.1990 Sayı:20508.

³²⁷ Resmî Gazete Tarih:02.12.1999 Sayı:23896; Sancakdar- Önüt, *Memur Hukuku*, 240.

³²⁸ Sancakdar- Önüt, *Memur Hukuku*, 240.

³²⁹ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 607.

³³⁰ Gözler- Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 609.

1.3.1.Genel Anlamda Memurların Disiplin Sorumluluğu

Kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmüş oldukları kamu hizmetlerinin önemi gereği ve bu hizmetlerin devamlılığını sağlamak amacıyla, idarenin iç düzen faaliyetlerini ceza hukuku kurallarından ayrı bir rejimle düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur.³³¹ Bu ihtiyaca ilişkin kurallar, kurallara uyulmamasına ilişkin suçlar ve bu ihlallere karşı uygulanacak yaptırımlar; disiplin hukuku çerçevesinde düzenlenmektedir.³³² Konuya ilişkin incelemelerimiz, 657 sayılı DMK ve bu Kanunun 134. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan 2021 tarihli Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği etrafında şekillenecektir.³³³

Disiplin kelime anlamı olarak; toplumsal olarak düzenlenmiş olan yasalara uygun hareket etme veya düzene uyma amacıyla yazılı nitelikte kurallara veya sözlü nitelikte teamüllere özen göstermek olarak tanımlanabilir.³³⁴ İdare bünyesinde pek çok kamu görevlisi bir bütünlük içerisinde kamu hizmetiyle mükelleftir. Kamu hizmetlerinin hızlı, etkili ve kamu yararına uygun tesisi için örgütlenme ve çalışma tertibini sağlayacak kuralların belirlenmesi önemlidir.³³⁵ Bu düzenin sağlanabilmesi için memurların kamu hizmetlerini yürütürken uyması gereken yasakları ve yerine getirmesi gereken sorumlulukları vardır. Memurların sorumluluklarına uygun davranmaması ya da yasaklara uymaması durumunda işleyen süreçle ilişkin düzenlemelerin bütünü disiplin hukuku olarak adlandırılır.³³⁶ Memurların, idare tarafından belirlenen kurallara uymamasından ve üstüne düşen sorumlulukları yerine getirmemesinden kaynaklanan kamu düzenine aykırı davranışlar “*disiplin suçu*”; disiplin hukukuna aykırı bu davranışlarına yönelik incelemeler “*disiplin soruşturması*”; disiplin soruşturması sonucunda uygulanan idari nitelikteki yaptırımlar ise “*disiplin cezası*” olarak adlandırılır.³³⁷ Disiplin cezalarının temel motivasyonu kamu hizmetlerinin durumuna uygun şekilde yürütülmesidir.³³⁸ Memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin inceleme alanı oldukça

³³¹ Serpil Kudu İlideniz – Elif İşleyen, *657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’na Göre Disiplin Soruşturması Usulü* (PDF: Türkiye Cumhuriyeti Tarım ve Orman Bakanlığı,2020), 81.

³³² Ramazan Çağlayan, “Disiplin Cezalarının Uygulanması ve İtiraz”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 3 / 1 (2008), 19; Turhan Tufan Yüce, “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”, *Danıştay Dergisi* 88 (1994), 5.

³³³ Resmi Gazete Tarih:29.04.2021 Sayı:31470; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 549.

³³⁴ Türk Dil Kurumu (TDK), “Disiplin Nedir?” (Erişim Tarihi:21.10.2025).

³³⁵ Dönmez, *Memur Hukuku*, 205.

³³⁶ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 550.

³³⁷ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 736; Selman Sacit Boz, “Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 25/2 (2017), 18.

³³⁸ Adil Bucaktepe, “Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 19/2 (2015), 20.

geniştir. Konumuz için önem arz eden ise geçici görevlendirme işlemi tesis edilen memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin hususlardır.

1.3.2. Geçici Görevlendirme Özelinde Memurların Disiplin Sorumluluğu

Kamu düzeninin sağlanmasında ve kamu hizmetlerinin devamlılığında memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin hususlar önem arz etmektedir. İdari faaliyetlerde önem taşıyan bu disiplin müessesesi, memurun kadrosunda bir değişiklik meydana getirmeden kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla başka bir kurumda görevlerde bulunmasına olanak sağlayan geçici görevlendirme işlemi bakımından da gündeme gelecektir.

Geçici görevlendirilen memur hakkında disiplin sorumluluğuna yönelik sürecinin nasıl ilerleyeceği net değildir. Memurun kadrosunun bulunduğu asıl kurum ve aktif olarak görev yaptığı geçici görevlendirildiği kurum arasında yetki karmaşası yaşanabilmektedir. Geçici görevlendirme işlemleriyle disiplin hukuku arasında incelenmesi gereken bir diğer konu ise; memurlar hakkında disiplin soruşturması yürütülürken, haklarında kanuna uygun tedbirlerin alınamamasıdır. Çalışmanın bu kısmında, yukarıda ifade edilen hususlar ve geçici görevlendirilen memurların kurumları arasındaki sorumluluklarına ilişkin incelemelerin yapılması hedeflenmektedir. Ayrıca memurların geçici görevlendirilme işlemlerinde disiplin sorumluluğuna ilişkin mahkemelerin yaklaşımı da ele alınacaktır.

1.3.2.1. Geçici Görevlendirilen Memur Hakkında Disiplin Cezası Verme Yetkisi

657 sayılı DMK'nın 124. maddesi ve devamında disiplin sorumluluğuna dair genel düzenlemeler yer almaktadır. Konumuz açısından önem taşıyan disiplin soruşturması usulüne dair düzenlemeler ise Kanunun 134. maddesi uyarınca 2021 tarihli Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'yle düzenlenmiştir.³³⁹ Disiplin soruşturması, disiplin suçu işleyen veya işlediği öne sürülen memur hakkında somut durumu ortaya çıkarmak için yetkili amir tarafından yürütülen araştırmaya ve incelemelere ilişkin süreçtir.³⁴⁰ Bu süreç; soruşturma kararı, soruşturmacı tayini, soruşturma raporu ve nihai karar şeklinde işler.³⁴¹ 657 sayılı DMK'nın 126.

³³⁹ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 569.

³⁴⁰ Sencer Abdullah Akkoyunlu, "Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 28/28 (2023), 58; Mustafa Dönmez, *Devlet Memurları Disiplin Hukuku*, 2. Baskı (Ankara: Bilge Yayınevi, 2024), 87; Evren- Uçkun, *Devlet Memurları Kanunu'nda Yer Alan Temel Kavramlar*, 94.

³⁴¹ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 569.

maddesine göre uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından tesis edilir. Disiplin amirine yönelik belirlemeler 657 sayılı DMK ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 5. maddesinde düzenlenmiştir.³⁴² Vekalet durumu istisnai olmak üzere disiplin amirliğine dair yetkiler devredilemez. Disiplin amirleri disiplin hukukuna aykırı davranışı öğrenmesinden itibaren mevzuata uygun sürede soruşturmayı başlatmakla ve gerekli cezayı uygulamakla yükümlüdür.³⁴³

Disiplin işlemleri disiplin amirinin sorumluluğunda başlamaktadır. Ancak memurların kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla geçici görevlendirilmesi durumunda durum farklı bir boyut kazanır. Geçici görevlendirilen yerde disiplin ihlali meydana gelmişse ve soruşturma yürütülüyorsa soruşturmanın selametle tamamlanabilmesi, delillere kolay ulaşma imkanı ve ihlalin yapıldığı kurumun düzeni söz konusu olduğu için memurun asıl kadrosunun bulunduğu kurumun değil, geçici olarak görev yaptığı kurumun disiplin soruşturmasını yapması gerektiği düşünülmektedir.³⁴⁴ Soruşturmacı yaşanan ihlal dolayısıyla araştırma yapacağı için kurumun düzenini ve işleyişini bilen kurum içinden birinin soruşturmayı yürütmesi daha doğru olacaktır.³⁴⁵ Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği 24. maddesinde de, yetkili disiplin amirlerinin, disipline aykırı eylemin işlendiği sırada memurun görev yerindeki disiplin amirleri olduğu düzenlenmiştir.³⁴⁶ Memurun asıl kadrosunun bulunduğu kurumun disiplin soruşturması sürecinde işlemlerini yürütmesi uygulamada birçok sıkıntıya sebep olabilir. Memurun asıl kadrosunun bulunduğu kurum, disiplin suçu oluşturan davranışlardan geç haberdar olabilir;

³⁴² Disiplin amirleri Madde 5- “(1) 657 sayılı Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında disiplin hükümlerinin uygulanması bakımından; a) Cumhurbaşkanı, tüm kamu idarelerinde,

b) Bakanlar, bakanlık teşkilatında,

c) Üst yöneticiler, başında bulundukları kamu idarelerinde veya kendilerine bağlı birimlerde,

ç) Bölge müdürleri, taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında,

d) Valiler, taşra teşkilatı il ve ilçe kuruluşlarında,

e) Kaymakamlar, taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında,

f) Belediye başkanları, belediye ve bağlı kuruluşlarında,

g) Misyon şefleri yurt dışı teşkilatında,

görevli bütün memurlar hakkında disiplin amirliği yetkisini haizdir.

(2) Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarının merkezinin bulunduğu ilin valisi, bölge müdürünün disiplin amiridir.

(3) Birinci fıkra dışındaki diğer disiplin amirleri; kamu idarelerinin kuruluş ve görev özelliklerine göre hazırlanan ve yürürlüğe konulan özel yönetmelikler ile tespit edilir.

(4) İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahallî idare birliklerinde görevli memurların disiplin amirleri; İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca müştereken hazırlanan ve yürürlüğe konulan yönetmelikte gösterilir.

(5) Disiplin amiri olarak tespit edilen unvanlara ait kadrolara görevlendirilenler veya bu görevleri vekâleten yürütenler, görevi yürüttükleri sürece disiplin amirliği yetkisini haizdir” şeklinde düzenlenmiştir.

³⁴³ Zehreddin Aslan – Halil Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*, 6. Baskı (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2024), 92.

³⁴⁴ Oğuz Sancakdar vd., *Disiplin Hukuku*, 3. Baskı (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2024), 252; Mehmet Sağlam, “Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması”, 1. Baskı (Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 2003), 164.

³⁴⁵ Sağlam, “Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması”, 164.

³⁴⁶ Duygu Kulaç, *Devlet Memurlarının Disiplin Sorumluluğu*, 1. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 113.

yetki karmaşası nedeniyle soruşturma açma ya da savunma sürelerini kaçırabilir; somut olaya hâkim olmadığı için sorumluluğun tespitinde hatalar yapabilir.

Görev yeri değiştirilen memurlar hakkında disiplin cezası verme yetkisinin hangi makama ait olacağı sorusuna, Devlet Personel Başkanlığı 30 Aralık 2015 tarih ve 7885 sayılı mütalaasında yanıt vermiştir. Mütalaaya göre, kişinin görev yaptığı kurumun değişmesiyle disiplin cezası tesis edecek kurumun değişmesi gerektiğine yönelik bir kabul, eski görev yerinde işlenen disiplin suçlarının cezasız kalmasına sebebiyet verecektir.³⁴⁷ Bu mütalaa görev yeri değişikliği sonucunu doğuran geçici görevlendirme işlemlerinde memurun, işlemiş olduğu eski disiplin suçlarına ilişkin disiplin cezası verme yetkisinin hangi kuruma ait olması gerektiği hakkında da sorumuza yanıt vermektedir. Dolayısıyla disiplin suçunun hangi kurumda işlendiğine dair bir belirleme mevcutsa, o kurumun soruşturmayı yürütmesi ve ceza tayin etmesi yetkisi hakkaniyete uygun görülmektedir.

1.3.2.2. Disiplin Soruşturmalarında Hukuka Aykırı Tedbir Olarak Geçici Görevlendirme

Uzun yıllardır kamu personel hukukumuzda var olan ve DMK'nın 134. maddesi çerçevesinde yer edinen görevden uzaklaştırma kurumu, kamu hizmetinin gerekli kıldığı ve memur kişinin görevi başında kamu hizmetine devam etmesinin sorun oluşturabileceği öngörülen durumlarda memur hakkında alınan ihtiyati bir önlemdir.³⁴⁸ Devlet memurunun göreviyle ilişkisine fiilen kısa bir süreliğine son verilir.³⁴⁹ Bu geçici tedbir, memur hakkında soruşturmanın başladığı andan itibaren veya soruşturma esnasında; müfettiş veya yetkili amir tarafından gerekli görülmesi halinde tesis edilebilmektedir.³⁵⁰ 657 sayılı Kanunun 137. ve 145 inci maddeleri arasında bu geçici tedbir hakkındaki düzenlemeler yer almaktadır.³⁵¹ Yürütülen soruşturma esnasında, memurun durumu kendi lehine çevirme çabası, doğru bilgi ve belgeye ulaşmayı engellemesi gibi durumlarda tedbir gündeme gelir.³⁵² Bu tedbirinin soruşturmanın herhangi bir aşamasında tesis edilebilmesi; memur hakkında yürütülen soruşturmanın güven içinde ilerleyebilmesi ve disiplin hukukuna aykırı fiillerin kamu hizmetinin yürütülmesine zarar vermemesi içindir.³⁵³ Görevden uzaklaştırma işlemi, disiplin soruşturması bakımından önemli

³⁴⁷ Devlet Personel Başkanlığı (DBP) 30 Aralık 2015 Tarih ve 7885 Sayılı Mütalaası; Kulaç, *Devlet Memurlarının Disiplin Sorumluluğu*, 113.

³⁴⁸ Aslan – Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*, 209; Dönmez, *Memur Hukuku*, 232.

³⁴⁹ Dönmez, *Devlet Memurları Disiplin Hukuku*, 129.

³⁵⁰ Dönmez, *Memur Hukuku*, 232.

³⁵¹ Görevden uzaklaştırma tedbiri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Dönmez, *Devlet Memurları Disiplin Hukuku*, 129-155; Aslan – Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*, 209-221.

³⁵² Özdemir- Kırbyık, *657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Görevden Uzaklaştırma*, 1.

³⁵³ Aslan – Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*, 209.

bir tedbirdir. Ancak memur hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulanması durumunda, onun isnat edilen suçu işlemiş olduğu gibi bir algı oluşmaktadır. Görevden uzaklaştırma işleminin soruşturmanın düzgün bir biçimde işleyebilmesi için geçici bir tedbir olduğunun anlaşılması gerekmektedir. Zira disiplin soruşturması henüz sonuçlanmamıştır. Bu yanlış algı yüzünden uygulamada hem soruşturmanın selameti hem de memurun töhmet altına sokulmaması adına memur hakkında geçici görevlendirme işlemleri tesis edilmektedir. Bu sayede memurlar görevlerinden ve görev yerlerinden uzaklaştırılmaktadır. Disiplin soruşturmasının esenlikle yürütülmesi için Kanun'da uygulanması uygun görülen görevden uzaklaştırma tedbiri mevcutken, memur hakkında geçici görevlendirme işlemlerinin uygulanmasını hukuka uygun değildir.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; İl Afet Acil Durum Müdürlüğünde arama kurtarma teknisyeni unvanı ile görev yapan davacı; İl Milli Eğitim Müdürlüğüne geçici olarak görevlendirmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle dava açmıştır. Dava konusu işleme ilişkin idare mahkemesi, *“geçici görevlendirme işleminin hangi amaçla ne kadar süre yapıldığının belirtilmediği görülmekle, idari yargı mercilerince geçici görevlendirmede aranan koşulların olayda bulunmadığı”* gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir. Davalı idare tarafından; kararın hukuka aykırı olduğu, davacı hakkında bir kadını rahatsız ettiğinden bahisle başlatılan soruşturma sonucu hazırlanan raporda bir başka birimde görevlendirilmesinin uygun olacağı yönünde teklif gelmesi üzerine önce İl Özel İdareye, daha sonra İl Milli Eğitim Müdürlüğüne görevlendirildiği ileri sürülerek istinaf başvurusunda bulunulmuştur. Bölge İdare Mahkemesi yapmış olduğu değerlendirmede, *“(…)geçici görevlendirmenin, kamu hizmetinin yürütülmesini amaç edinmesi ve belli süreyle yapılması gerektiği gibi kamu yararına bağdaşmayan kamu görevlisini fiilen uzaklaştırmak veya onu cezalandırmak gibi hizmet gereklerine ters düşen bir sonucun amaçlanmaması gerektiği(…)”* konusunda açıklama yapmıştır. Somut olayda, davalı idarece davacı hakkında yürütülen soruşturma sonucunda getirilen teklife istinaden görevlendirme yapıldığı ileri sürülmüşse de geçici görevlendirmenin açıklanan sebeplerden ötürü ancak ve ancak kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla yapılabileceği açıklanmıştır. Mahkemeye göre *“Soruşturma gereği geçici görevlendirme yapılmayacağı, kurumlar arası geçici görevlendirmenin 657 sayılı DMK'nın Ek 8. maddesinde yer alan koşullarda gerçekleştirebileceği dikkate alındığında dava konusu işlemde hukuka uyarlık, sonucu itibarıyla yerinde olan mahkeme kararında ise gerekçe yönünden hukuki isabet görülmemiştir.”*³⁵⁴ Benzer nitelikteki bir istinaf kararında mahkeme; *“Adli ve idari soruşturma*

³⁵⁴ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdare Dava Dairesi K. 2017/1596 (19.17.2017). (Yayınlanmamış Karar).

yürütülüyor olması durumunun tek başına geçici görevlendirme için gerekçe olamayacağını, yürütülen adli ve idari soruşturmaların mahiyeti ve selameti açısından idarece tedbir alınması isteniyorsa şartların oluşması halinde personel hakkında geçici olarak görevden uzaklaştırma müessesesinin uygulanabileceğini” ifade ederek disiplin soruşturması için geçici görevlendirme işleminin tesisini hukuka uygun bulmamıştır.³⁵⁵ İstisnai bir kurum olan geçici görevlendirme, yalnızca kamu hizmetinin ve kamu yararının gerektirdiği durumlarda kısa süreli olarak kullanılmalıdır. Bizler de kanunda açık şekilde disiplin soruşturması için görevden uzaklaştırma tedbiri düzenlenmişken geçici görevlendirme uygulanmasının doğru olmadığını düşünmekteyiz.

1.3.2.3. Geçici Görevlendirilen Memurun Sorumluluklarına İlişkin Disiplin Uygulaması

Memurların disiplin sorumluluğu, kamu hizmetlerinin gereklerine uygun yerine getirilmesinde fayda sağlamaktadır. Ancak memurların disiplin sorumluluklarının her durumda gündeme getirilmesi, görevleriyle olan ilişkilerinde yıpranmalara sebebiyet verebilir. Hakkında geçici görevlendirme tesis edilen memur fiili olarak görevlendirildiği kurumda çalışmaktadır. Bu gibi durumlarda memurun disiplin sorumluluğu gündeme gelirse, memurun geçici görevlendirme esnasındaki yükümlülükleri çerçevesinde bir değerlendirme yapmak gerekir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlüğünde mütercim olarak görev yapan davacı, İl Göç İdaresi bünyesinde geçici görevlendirme ile görevli olduğu dönemde, asıl kadrosunun bulunduğu kurum tarafından hakkında başlatılan disiplin soruşturması sonucunda kınama cezası ve iki ceza puanı ile tecziye edilmiştir. Bunun üzerine Emniyet Müdürlüğü Merkez Disiplin Kurulu tarafından verilen ceza kararının iptali istemiyle dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varmış; işlemin iptaline karar vermiştir. İdare tarafından yapılan başvuru üzerine Bölge İdare Mahkemesi ise; “(...) geçici süreli görevlendirilen memurların görevlendirildikleri kurumun mevzuatına uymakla yükümlü olduğu, davacının geçici görevlendirmesine son verilmeksizin kadrosunun bulunduğu kurumda görevlere çağrılmasının geçici olarak görevli olduğu kurumdaki işlerin aksamasına sebebiyet vereceği ve disiplin cezasına maruz kalabileceği düşünüldüğünde, davacının görevli olmadığı kurumdaki talimatlara aykırı davrandığı iddiasıyla sorumlu tutulmasının adalet ve hakkaniyet ilkeleri ile bağdaşmayacağı gözetilerek,

³⁵⁵ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdare Dava Dairesi K. 2024/757 (13.02.2024). (Yayınlanmamış Karar).

dava konusu işlemden bu yönüyle hukuka aykırılık bulunmadığı(...)” sonucuna ulaşmıştır.³⁵⁶ Geçici olarak görevlendirilen memurların kanuni düzenlemelerle kendilerine yüklenen sorumlulukları vardır. Görevlendirildikleri kurumun mevzuatına uygun davranmak bunlardan biridir. Kamu hizmeti gibi nedenlerle görevlendirilen memurun, fiili olarak çalışmadığı kurumdaki görevi yerine getirmemesinin istenmesi, getirmemesi durumunda disiplin cezası verilmesi disiplin yetkilerini kötüye kullanmak niteliğindedir. İdarelerin bu gibi durumlarda memurlara yönelik disiplin cezası verme yetkisini suiistimal ettiği düşünülmektedir. Dolayısıyla mahkemelerin somut olaylarda memurları bu gibi durumlardan koruyucu yaklaşımı önem arz etmektedir.

Çalışmamızın bu kısmında geçici görevlendirme yapılan memurların haklarına, yükümlülüklerine ve sorumluluklarına ilişkin incelemeler yapılmıştır. Geçici görevlendirme işlemlerinin tesisinde kamu hizmeti gereklerinin ve kamu yararının ön plana alınması en temel ilkemizdir. Bununla beraber görevlendirmelerin sonucunda meydana gelen durumlara ilişkin idarelerin kanundaki düzenlemelere riayet ederek memurlara yönelik hakların teminini sağlaması gerekmektedir. Bununla beraber memur da üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmelidir. Aksi takdirde kamu hizmetine yönelik tesis edilen bu işlemler hukuka aykırı sonuçları ortaya çıkarabilir. Kamu düzeninin bozulmasına sebebiyet verebilir.

2. Temel Hak ve Özgürlükler Çerçevesinde Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi

Hukuk devleti, organlarıyla birlikte bir bütün halinde hukuka bağlı hareket eden ve bünyesindeki kişilere hukuki güvenlik sağlayan devlettir.³⁵⁷ Hukuk devleti anlayışında, devlet kişiden ayrı düşünülemez; yasalar önünde herkes için eşitlik hâkim olmalıdır.³⁵⁸ Devlet; vatandaşlarına yönelik kamu hizmetlerini yürütürken, eylemlerini gerçekleştirirken, yargılamaya ilişkin süreçlerde koruyucu yaklaşımlarda bulunmalıdır.³⁵⁹ Anayasa’nın 5. maddesinde düzenlediği üzere, Devletin amacı kişilerin refahını ve huzurunu sağlamaktır. Bu kapsamda kişileri korumaya yönelik bir araç olarak temel hak ve hürriyetler Anayasa ile düzenlemiştir. Bu hak ve hürriyetlerin gereklerini yerine getirmek üzere Devlete sorumluluklar

³⁵⁶ Erzurum Bölge İdare Mahkemesi Dördüncü İdare Dava Dairesi K. 2022/2119 (03.11.2022). (Yayınlanmamış Karar).

³⁵⁷ Ömer Keskinsoy vd., *Türk Anayasa Yargısında Adil Yargılanma Hakkı*, 1. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 9.

³⁵⁸ Cem Alper Akdoğan, *Türk Hukuku ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Açısından Temel Bir İnsan Hakkı Olarak Adil Yargılanma Hakkı*, 1. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 8.

³⁵⁹ Keskinsoy vd., *Türk Anayasa Yargısında Adil Yargılanma Hakkı*, 9.

yüklenmiştir. Devletin temel hak ve özgürlüklerle ilişkisi geniş kapsamlı bir konudur. Konumuz için önem arz eden kısım ise memurların temel hak ve özgürlüklerinin, idarenin tesis ettiği geçici görevlendirme işlemleri dolayısıyla nasıl etkilendiğidir.

Geçici görevlendirme, kamu görevlisinin asıl kurumuyla kadro ilişkisi devam ederken başka bir görev veya görev yerine geçici süreli olarak görevlendirilmesidir. Bu işlemlerin memurun hayatında maddi ve manevi anlamda pek çok değişiklik doğuracağı açıktır. Bununla birlikte işlemin niteliğine ve usulüne ilişkin değerlendirmelerden de anlaşılabileceği üzere; işlem üzerindeki idarenin takdir yetkisi oldukça geniştir. İdarenin bu aşamada çok yönlü bir değerlendirme yapması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak adına yapılan geçici görevlendirme işlemlerinde bir yandan memurların haklarına riayet etmelidir. Çünkü kanuna uygun sınırlamalar haricinde, memurlarının hak ve özgürlüklerini korumakla mükelleftir. Aksi takdirde Anayasa'nın 125. maddesi esas alınarak idarenin sorumluluğuna ilişkin yargı yoluna başvurulabilir. Bu durumda idarenin sorumluluğu gündeme gelecektir. Dolayısıyla idare geçici görevlendirme işlemleriyle kamu görevlisinin temel hak ve hürriyetlerini ihlal ederse, sonunda oluşacak zararların tazmini gerekecektir. Açıklanan bu sebeplerden dolayı çalışmamızın bu kısmında, memurlar hakkında tesis edilen geçici görevlendirme işlemleriyle memurların temel hak ve hürriyetleri arasındaki ilişki ele alınacaktır.

2.1.Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı ve Mobbing

Evrensel İnsan Hakları Beyannamesinin girişinde her insanın onur taşıdığından söz edilmekte; ilk maddesinde ise insanların doğuştan özgür olduğu, onur ve haklar bakımından eşit konumda bulunduğu düzenlenmektedir. Uluslararası insan hakları belgelerinin tamamında bu anlayışla tüm insanlara onur ve haklar bakımından eşit koruma sağlamaya çalışılmaktadır.³⁶⁰ Kişiler sahip oldukları bu haklar sayesinde onurlu bir yaşam sürdürebilir. Kişiler, temel yaşam hakkına sahip olmanın yanı sıra hayatını belli bir seviyeye taşımak, onurlu bir yaşamın devamlılığını sağlamak için maddi ve manevi hayatını koruyup geliştirmek zorundadır.³⁶¹

³⁶⁰ Harun Tepe, “İnsan, İnsan Onuru ve İnsan Hakları”, *İnsan Onuru ve İnsana Saygı Sempozyumu*, (Antalya: Antalya Bilim Üniversitesi Karşılaştırmalı Hukuk Uygulama ve Araştırma Merkezi, 2019), 24.

³⁶¹ Merve Alçık, “*Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı*”, (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans tezi, 2018),1; Ali Tarık Gümüş, “Türk Anayasasında Kişinin Maddi ve Manevi Varlığını Koruma ve Geliştirme Hakkı”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13/2 (2005), 137.

Kişinin maddi ve manevi varlığını koruyarak geliştirilmesi, esasında bütün hakların uygun bir biçimde kullanımına ve fayda sağlamasına vesile olur.³⁶²

Bu hak ilk olarak karşımıza Anayasa'nın Başlangıç bölümünün 6. paragrafında “*Her Türk vatandaşının (...) onurlu bir hayat sürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine sahip olduğu*” şeklinde çıkar. Bahsi geçen hak; Başlangıç kısmı dışında Anayasa'nın Devletin Temel Amaç ve Görevleri başlıklı 5. maddesinde “*Devletin temel amaç ve görevleri, (...)insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*” düzenlemesinde görülmektedir. Anayasa'nın 17. maddesinin birinci fıkrasında doğrudan “*Herkes yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir*” şeklinde düzenlenmiştir.³⁶³

En kıymetli hakkın kişinin yaşam hakkı olduğu şüphesizdir. Ancak bu yaşamın insan onuruna ve haklarına uygun bir şekilde yaşanabilmesinde konumuzda bahsi geçen hak da bir o kadar kıymetlidir. Çünkü her bir temel hakkın özgürlüğün kullanımında dolaylı olarak maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkı da gündeme gelmektedir.³⁶⁴ Bu hakkın kapsamına giren hususlara ve ihlaline dair mevzuatta belirleme yapılmamıştır; mahkemeler Anayasa Mahkemesinin getirmiş olduğu belirli kritere göre hareket etmektedirler.³⁶⁵ Bu kapsamda; kişinin itibarı ve şerefi, kişinin varlığına etki eden her türlü husus, çevre kirlilikleri, güncel olarak gündemde olan unutulma hakkı, psikolojik taciz niteliğindeki davranış biçimleri ve kişiye zararı dokunan hareket biçimi bu hak kapsamında değerlendirilmektedir.³⁶⁶

2.1.1. Memurların Maddi ve Manevi Varlığının Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı

Bu hakka yönelik her bir vatandaşın sahip olduğu anayasal korumalara elbette memurlar da haizdir. Ancak 657 sayılı DMK'nın bazı düzenlemeleri de memurların, kamu hizmetlerini ifa ederken varlığını korumaya ve geliştirmeye ilişkin ayrıcalıklı katkı sağlamaktadır. Bu düzenlemelerde memurlara yönelik maddi (ücret, özlük hakları, emeklilik, terfi, sosyal güvenlik hakları gibi) ve manevi korumalara (savunma hakkı, mesleğe saygınlık, psikolojik baskıdan koruma) yer verilmiştir. Bu sayede devlet memurlarının görevlerini yerine getirirken;

³⁶² Gümüş, “Türk Anayasasında Kişinin Maddi ve Manevi Varlığını Koruma ve Geliştirme Hakkı”, 137.

³⁶³ Alçık, “Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı”, 1.

³⁶⁴ Alçık, “Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı”, 3.

³⁶⁵ Alçık, “Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı”, 8-9.

³⁶⁶ Alçık, “Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı”, 9.

güven içinde, sağlıklı koşullarda, gerekli ekonomik şartlar sağlanmış şekilde, hukuki korumalarla yürütmesi; maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkına hizmet edecektir. İdarenin üzerine düşen bu sorumluluklar, hem anayasal/yasal mecburiyettir hem de kamu hizmetinin huzur ve sükûn içinde işlemesi için şarttır.

Kişinin maddi ve manevi bütünlüğünün genişliği dolayısıyla pek çok farklı değerden oluştuğu yukarıda ifade edilmiştir. Memurlar bakımından inceleme konumuz olan maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkı ise “*psikolojik taciz*” (baskı, yıldırma, mobbing) bakımından da incelenmelidir. Çünkü çalışmamızın esas konusunu oluşturan geçici görevlendirme işlemleri; idarenin takdir yetkisinin geniş olduğu, kanunda sebeplerinin muğlak şekilde yer aldığı, kişisel ve siyasi amaçlarla tesis edilmesi durumlarıyla karşılaşılan bir mekanizmadır. Normal şartlar altında görevlendirme işlemleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde veya personele duyulan acil ihtiyaçlar nedeniyle tesis edilmelidir. Ancak geçici görevlendirme işleminin; memuru cezalandırmak, kişisel husumet nedeniyle zor duruma sokmak, kendi taraftarı olmadığı için yıldırma, görevinden veya görev yerinden uzaklaştırmak amacıyla tesisi halinde hukuka uygunluktan bahsedilememektedir. Hukuka aykırı bu işlem psikolojik taciz (mobbing) niteliğine dönüşmektedir. Bu gibi amaçları edinen görevlendirme işlemleri, memur kişinin göreviyle ilgili olamayan işlerde yer almasına, mali ve sosyal haklarında düşüşlerin yaşanmasına, taşınma ve yol masrafları nedeniyle maddi külfet altına girmesine sebep olabilir. Yaşanan bu zorluklar dolayısıyla kamu görevlisinin özel hayatında ve aile yaşantısında sorunlar meydana gelebilir. Kişinin görevine ve mesleğine ilişkin ilgisi azalabilir. Dolaylı olarak kamu hizmetlerinde bozulmalar meydana gelebilir. Hukuka aykırı görevlendirmelere maruz kalan memur, hayatında yaşanan bu gelişmeler sonucu mental sağlığını kaybedebilir.

Kamu gücü kudretini elinde bulunduran idare, hukuka uygun olmayan geçici görevlendirme işlemleriyle memurların çalışma koşullarında mobbing durumlarına sebebiyet vermektedir. Memurun hayatını etkileyen ve örneklerini vermeye çalıştığımız bu sonuçlar maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkını da ihlal etmektedir.

Çalışmanın bu kısmında genel olarak mobbing kavramının ne anlam ifade ettiği, idare hukukunda memurların mobbinge karşı korunmasına ilişkin ne gibi düzenlemelerin olduğu ve hukuka uygun olmayan geçici görevlendirme işlemlerinde mobbing hususunun Anayasa Mahkemesi ve derece mahkemelerince nasıl ele alındığı incelenecektir.

2.1.2. Genel Anlamda Mobbing

1980’li yılların başından itibaren akademik çalışmalarla incelenmeye başlayan mobbing olgusu, 90’lı yılların başından beri kanuni düzenlemelerde yer almaktadır.³⁶⁷ Latince bir söz öbeği olan ve “*kararsız kalabalık, şiddete yönelmiş topluluk*” anlamına gelen mobil vulgus ifadesinden gelmektedir.³⁶⁸ Dilimizde psikolojik taciz (mobbing) sözcüğü yerine sosyal ortamlarda kişinin hedef gösterilerek, sistematik araçlarla huzursuzluğuna sebep olup, yıldırma, usandırmak, küçük düşürmek biçiminde tanımlanan “*bezdiri*” sözcüğü de kullanılmaktadır.³⁶⁹ En genel şekilde mobbing kavramını; çalışan veya çalışanların, sistematik biçimde diğer çalışan veya çalışanları yıldırma, baskı, dışlama, tehdit, küçümseme ve örneğini arttırabileceğimiz olumsuz davranışlarda bulunma süreci olarak ifade edebiliriz.³⁷⁰ Günümüzde her kesim çalışanın iş hayatını olumsuz etkileyen bu davranış biçimleri, fiziksel ve mental sorunlara yol açmaktadır.

Yargıtay ve Danıştay’ın mobbing kriterleri hakkında vermiş olduğu kararların ele alınması, unsurların anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Yargıtay 22. Hukuk Dairesinin 2016/24622 E., 2019/23339 K. sayılı Kararında: “*Mobbingi; stres, tükenmişlik sendromu, iş yeri kalabalığı, iş tatminsizliği ya da doyumsuzluğu gibi olgulardan ayıran husus, belli kişinin belli bir amaca yönelik olarak hedef alınması, yapılan haksızlığın sürekli, sistematik ve sık oluşudur. Süreklilik göstermeyen, belli aralıklarla sık tekrarlanan haksız, kaba, nezaketsiz veya etik dışı davranış mobbing olarak nitelendirilmeyecektir.*” ifadelerine yer verilmiştir.³⁷¹ Danıştay 8. Daire Başkanlığının E. 2020/3456, K. 2021/3660 sayılı Kararında ise “*mobbingin; çalışanın aşağılanması, küçümseme, dışlanması, kişiliğinin ve saygınlığının zedelenmesi, çalışma hayatı içerisinde rencide edilmesi suretiyle doğrudan kamu görevlisinin kişisel davranışlarıyla gerçekleşebileceği gibi kamu kurum kuruluşları içerisindeki hiyerarşi ilişkisinden kaynaklı olarak kamu görevlisi tarafından, görev ve yetkisinde olan idari işlemlerin hukuka aykırı olarak tesisi suretiyle (hukuka aykırı olarak verilen ve süreklilik arz eden disiplin cezaları, atama, atamama ve nakile ilişkin işlemler, ders görevlendirmesine yönelik tespit*

³⁶⁷ Salim Yunus Lokmanoğlu, *İşyerinde Psikolojik Taciz Mobbing, 4.Baskı* (Ankara: Seçkin Yayınevi,2024), 24.

³⁶⁸ Melike Pala Kavalcı, “Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliği”, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7/1 (2024), 242; Lokmanoğlu, *İşyerinde Psikolojik Taciz Mobbing*, 24.

³⁶⁹ Türk Dil Kurumu (TDK), “Mobbing Nedir?” (Erişim Tarihi: 21.10.2025).

³⁷⁰ Eren Akarçay, “Türk İdare Hukukunda Mobbinge Karşı İdari Başvuru Yolları”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi* 17/2 (2024), 176.

³⁷¹ Emre İlhan, *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İçin Emsal Yargı Kararları*, 1.Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2024), 216.

edilen işlemler, geçici görevlendirme vb.) çalışanın baskı altına alınarak yıldırılması şeklinde de ortaya çıkabileceğini”³⁷² ifade etmiştir.

2.1.3. İdare Hukukunda Mobbing

Kamu gücü ayrıcalıklarına sahip kurumlar ve kuruluşlarda da mobbing sorunuyla karşılaşılması mümkündür. Kamu sektöründe çalışan bireylere yönelik mobbing sorunu, kamu görevlilerini maddi ve manevi zararlara uğratmasının yanında kurum içi huzursuzluklara, kamu hizmetlerinin düzgün şekilde işlememesine, güven ortamının bozulmasına sebep olabilir.³⁷³ Bu nedenlerden ötürü idare hukuku bünyesinde mobbingin önlenmesi ve mağdurun haklarını koruyucu sistemin benimsenmesi büyük önem taşımaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında mobbing daha çok hiyerarşi ilişkisinden kaynaklanmakta olup aşağılama, küçük düşürme, cezalandırma, kötü muameleye tabi tutma gibi davranışlarla karşımıza çıkabilmektedir.³⁷⁴ Ancak kamu görevlilerine yönelik mobbing; kamu yararı ve hizmet gerekleri söz konusu olmadan disiplin soruşturmalarının açılması, geçici görevlendirmelerin ve naklen atamaların kişiyi yıldırma amacıyla tesis edilmesi gibi örtülü biçimlerde de görülebilmektedir.³⁷⁵

Yasalarımızda doğrudan mobbinge yönelik bir düzenleme olmamakla birlikte, 657 sayılı DMK’da mobbing ile ilişkilendirebileceğimiz koruyucu ve önleyici düzenlemeler vardır.³⁷⁶ 657 sayılı DMK’nın 10. maddesinde, amir durumundaki devlet memurlarının; bünyesindeki memurları uygun biçimde yetiştirmekle ve onların davranış biçimlerini takip etmekle görevli olduğu düzenlemiştir. Bu düzenlemeden amirin beraberinde bulunan memurlar üzerinde kontrol ödevinin olduğu sonucunu çıkarabiliriz. Söz konusu hükmün 2. fıkrasında memurlara eşitlik ve hakkaniyet içinde davranılması gerektiği de hüküm altına alınmıştır. Maddenin 3. fıkrasında ise amirlerin, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı emirler veremeyeceği, hususi taleplerde bulunamayacağı ve hediye kabul edemeyeceği ifade edilmiştir. Bu düzenlemeden amirin kamu görevlilerine mobbing uygulamaması gerektiği anlaşılmaktadır. Bununla beraber mobbing faili olabilecek diğer kamu görevlilerinin bu

³⁷² İlhan, *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İçin Emsal Yargı Kararları*, 217.

³⁷³ Taner Cındık, “Türk İdare Hukukunda Mobbing İddialarının İspatında Tanık Delili”, *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10/1 (2025), 64.

³⁷⁴ Mine Kasapoğlu Turhan, *Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları*, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 105 (2013), 97.

³⁷⁵ Buğra Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing*, 4. Baskı (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2023), 125; Kasapoğlu Turhan, *Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları*, 97.

³⁷⁶ Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing*, 126.

davranışlarının önlemesi de amire ek bir sorumluluk olarak yüklenmiştir.³⁷⁷ Kamu hizmetlerinin düzenli şekilde işleyebilmesi için önem arz eden DMK'nın 125. maddesi ve devamındaki düzenlenmiş olan disiplin düzenlemeleri esasında memurlara yönelik bir yaptırım sistemidir. Bununla birlikte aynı zamanda idarenin faaliyetlerini yürütürken, memurların onurlarını kıran ve haklarını ihlal eden psikolojik taciz (mobbing) olarak tanımlanabilecek davranışlara karşı da koruma sağlamaktadır. 657 sayılı Kanunun “Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma” şeklinde adlandırılmış olan 21. maddesindeki düzenlemeyle memurlara önemli bir koruma getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre memurlar resmi ve şahsi işlerden ötürü müracaat, amiri veya kurumu tarafından uygulanan haksız bir davranışa veya işleme maruz kaldıysa şikâyet ve dava açma hakkına sahiptir. Kamu görevlilerine tanınan şikâyet hakkının konusunu amirlerin davranışları oluşturabileceği gibi astların kendi içindeki işleri ve eylemleri de oluşturabilmektedir. Mobbing sorunu yalnızca hiyerarşi ilişkisinden kaynaklanmamaktadır. Astlar arasındaki fiiller de mobbing sorunlarını doğurabilmektedir.³⁷⁸

2.1.4. Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi ve Mobbing

Devlet memurlarının da hiyerarşik ilişkiden kaynaklanan yetkiler çerçevesinde mobbinge maruz kaldığı görülmektedir. Amirin hukuka uygun olmayan; atama, görevde yükselme, disiplin cezası tesisi, görev yeri değişiklikleri işlemleriyle hukuka uygun kullanıma tanınan yetkilerini bir mobbing aracına dönüştürmesi ihtimal dahilindedir.³⁷⁹ Devlet memurlarının geçici görevlendirilmesine ilişkin incelemeler yaptığımız çalışmamızda bu mobbing durumu önem arz etmektedir. Devlet memurlarının geçici görevlendirme işlemleriyle görev/görev yeri değişiklikleri kamu yararının gerektirdiği hallerde ve yürütülen hizmetin gerekleri dolayısıyla tesis edilmelidir. Nitekim Danıştay 2. Dairesinin vermiş olduğu bir karara göre “(...) vekalet ve geçici görevlendirme usulleri hizmet gereklerinden kaynaklanan geçici uygulamalar olup, asıl olanın yönetim ve memuriyet kadrolarına yasal koşulları taşıyanların kariyer ve liyakat ilkelerine uyularak atanmaları olduğu kuşkusuzudur. Geçici görevlendirme işlemlerinde, yukarıda nitelendirilen kamu hizmetlerinin yürütülmesi amaç edinilmeli, kamu

³⁷⁷ Abdullah Harun Tekin, *Anayasa Mahkemesi ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kararlarında Mobbing*, 1. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi,2024), 52; Hasan Tutar – Ferhat Uslu, *Mobbing Hukuku*, 1. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi,2018), 163.

³⁷⁸ Kasapoğlu Turhan, *Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları*”, 100; Tekin, *Anayasa Mahkemesi ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kararlarında Mobbing*, 53.

³⁷⁹ Kasapoğlu Turhan, *Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları*”, 96

yararı ile bağdaşmayan, ilgiliyi görevden fiilen uzaklaştırma veya cezalandırmak gibi hizmet gereklerine ters düşen bir sonuç amaçlanmamış olmalıdır (...).³⁸⁰ Kararda bahsi geçen şartları taşımayan ve memuru cezalandırma amacı taşıyan geçici görevlendirme işlemlerinin mobbinge sebep olduğu anlaşılmaktadır. Hukuka uygun olmayan geçici görevlendirmeler dolayısıyla mağdur, mobbing oluşturan bu ve bunun gibi idari işlemlere yönelik iptal davası açabilmektedir. İdarenin tesis etmiş olduğu geçici görevlendirme işlemleri sonucunda zarar meydana gelmişse, zararın tazmini için idarenin sorumluluğuna gidip tam yargı davası açabilme imkanına sahiptir.³⁸¹

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta davacı Kaymakamlık Halk Eğitim Merkezi ve Akşam Sanat Okulu Müdürlüğü'nde görev yapmaktayken, yine Kaymakamlık bünyesinde açık kapı bürosunda görevlendirilmiştir. Davacı; görevlendirme işlemi ile açık kapı bürosundaki görevine başlama işlemini dava ederek bunların iptalini istemiş ve psikolojik tacize (mobbing) maruz kaldığından bahisle uğradığını ileri sürdüğü manevi zararın tazminini talep etmiştir. İlk derece mahkemesi dava konusu görevlendirme işleminin idari işlemin unsurlarında yetki unsuruna uygun tesis edilmediği sonucuna varmıştır. Konumuz için önem arz eden husus ise psikolojik taciz (mobbing) nedeniyle tazminat talebine ilişkin kararda yer alan değerlendirmelerdir. Zira mahkeme; *“İş yerinde psikolojik taciz (mobbing) nedeniyle manevi tazminata hükmedilebilmesi için mobbing nedeni olarak ileri sürülen işlemlerin ve uygulamaların yetki, şekil, konu, neden ve amaç unsurlarının herhangi biri bakımından sakat olmalarının yeterli olmadığı, ayrıca bu işlemlerin ve uygulamaların yıldırma yoluyla ve ilgili kişiyi iş yaşamına uzaklaştırmak amacıyla ayrımcı, sistematik, kamu yararına yabancı nitelikte olması ve belli bir süreye yayılması gerektiğini (...)”* açıklamıştır. Mahkeme; *“(...)davacı hakkında çok sayıda disiplin soruşturması açılması ya da naklen atama ve geçici görevlendirme işlemi tesis edilmesi gibi bir durumun söz konusu olmadığı, görev yaptığı dönem boyunca davacı tarafından bir kimse hakkında şikayette bulunulmadığı gibi görevini ifa edebilmesi için çalışma ortamındaki gerekli fiziki şartların sağlanması ve benzeri işlemlerde başvuru da yapılmadığı, her ne kadar hukuka aykırı olsalar da davaya konu edilen geçici görevlendirme işleminin davacının iş yaşamından uzaklaştırılması amacıyla teyit edilmediği hususları bütün olarak değerlendirildiğinde davacının psikolojik tacize maruz kalmadığı anlaşıldığından”* dava konusu manevi tazminat isteminin reddine karar vermiştir. Davalı idare tarafından dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu iddiasıyla kararın kaldırılması istemiştir. Bölge idare mahkemesi ise, geçici görevlendirme işleminin iptaline ilişkin yaptığı incelemede dava konusu

³⁸⁰ Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K. 2014/11897 (04.12.2014) (Yayınlanmamış Karar).

³⁸¹ Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing*, 137.

işleminde yetki unsuru bakımından hukuka uygunluk görmemiş ve İstinaf talebinin reddine karar vermiştir.³⁸²

İdare mahkemesinin incelemelerinde geçici görevlendirme işlemiyle psikolojik tacizin (mobbing) oluşup oluşmadığının tespitinde; geçici görevlendirme işleminin herhangi bir sebepten hukuka aykırı olması tek başına yeterli görülmemiştir. Bir geçici görevlendirme işleminin psikolojik tacize (mobbing) sebebiyet verebilmesi için; hukuka aykırı bu işlem yüzünden sistematik şekilde belli kişi/kişi grupları ayrımcılığa maruz kalmalıdır. Baskı altına girmelidir. İşlemin, kamu yararına hizmet etmemesi gerekmektedir. Tesis edilen işlemin belli bir süreye yayılması da incelenen şartlardandır.

Geçici görevlendirme işlemlerinde idarenin takdir yetkisi oldukça geniştir. Sadece kamu yararı ve hizmet gerekleri ileri sürülerek işlem tesis edilebilmektedir. Bir işlemin psikolojik taciz (mobbing) amacına hizmet edip etmediğinin tespiti, hassas bir değerlendirme gerektirmektedir. Aksi takdirde yargı mercileri yerindelik denetiminde bulunabilir. Dolayısıyla idareler geçici görevlendirme işlemleri tesis ederken; kamu yararını ve hizmet gereklerini esas almalı, işlemin gerekçelerini objektif ve açık biçimde belirtmeli, kamu görevlilerine orantılı ve eşit yaklaşımda bulunmalı ve naklen atama sonuçları doğuracak uzun süreli ve keyfi görevlendirmelerden uzak durmalıdır.

Konuya ilişkin bir başka uyumsuzlukta; geçici görevlendirmelerle kendisine psikolojik taciz (mobbing) uygulandığını ileri süren kamu görevlisi Anayasa’da koruma altına alınan haklarının ihlal edildiği düşüncesiyle bireysel başvuru yoluna gitmiştir. Anayasa Mahkemesi bahsi geçen başvuruyu Anayasa’nın 17. maddesinde koruma altına alınan maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkı kapsamında incelemiştir. Mahkeme, bireylerin çalışma ortamlarında maruz kaldıkları ileri sürülen hal, hareket ve işlemlerin psikolojik taciz (mobbing) seviyesinde değerlendirebilmesi için olaylarda birtakım şartların kümülatif şekilde bulunması gerektiğini belirtmiştir. Buna göre çalışma ortamında kişiye yönelik durumların psikolojik taciz (mobbing) olarak nitelendirilebilmesi için; *“i) İşyeri ile ilgili olarak işyerindeki yöneticiler ve /veya diğer çalışanlar tarafından gerçekleştirilmesi ya da göz yumulması ii) Süreklilik arz etmesi, keyfilik içermesi, sistemli ve kasıtlı olması, yıldırma ve dışlama amacı taşıması, iii) Mağdurun kişiliğinde, mesleki durumunda veya sağlığında zarar ortaya çıkaran ya da ciddi zarar tehlikesi içermesi gerekir”*. Bu şartların değerlendirilmesinde; mağdurun konumu, muamelelerin süresi, olayların kim veya kimler tarafından gerçekleştirildiği, cinsiyet, yaş,

³⁸² İzmir Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdare Dava Dairesi K. 2021/138 (28.01.2021) (Yayınlanmamış Karar).

sağlık durumu gibi birçok faktörün somut olaylarda göz önüne alınması gerektiği de belirtilmiştir.³⁸³

Çalışmanın bu kısmında, Anayasa Mahkemesi ve derece mahkemelerinin kararlarıyla; idarenin tesis etmiş olduğu geçici görevlendirme işlemlerinin psikolojik taciz (mobbing) amacına hizmet edip etmediğine dair belirleme kriterleri ele alınmış; idarelerin geçici görevlendirme işlemlerini tesis ederken psikolojik taciz (mobbing) durumuna sebebiyet vermemesi için dikkat etmeleri gereken hususlar konusunda açıklama yapılmıştır. Bununla birlikte psikolojik taciz (mobbing) nedeniyle uğranılan zararların tazmini konusunda hukukumuzda tartışmalı bir durum mevcuttur. Bu şekilde ortaya çıkan maddi-manevi kayıpların tazmini için adli yargıda açılan tazminata ilişkin dava mı veya idari yargıda tam yargı davası mı açılması gerektiği hususunda farklı görüşler mevcuttur.³⁸⁴ Temelde bu belirleme mobbing uygulayan memurun eylemlerinin, hizmet dolayısıyla oluşmuş bir kusur mu yoksa memur bireyin kişisel sayılabilecek kusurundan mı sayılacağı hususundan kaynaklanmaktadır.³⁸⁵ Bu konuya ilişkin Anayasa'nın 129. maddesinin 5. fıkrasında yer alan *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurdan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun şekil ve şartlarına uygun olarak, ancak idare lehine açılabilir."* düzenlemesi gereği ve 657 sayılı DMK'nın 13. maddesinde açık şekilde düzenlen *"Kişiler, kamu hukuka tabi görevlilerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açar"* hükmü gereği; idari yargıya başvurarak tam yargı davaları ile zararın giderilmesi gerektiği söylenebilir.³⁸⁶ Öte yandan kamu gücü ayrıcalıklarını elinde bulunduran kamu görevlisinin mobbing teşkil eden davranışları, görevlendirme işlemleri, disiplin cezaları ya da huzur kaçıracı davranış biçimleri, kasıtlı biçimde tesis edilen ve görevlerinden ayrılan

³⁸³ Anayasa Mahkemesi (AYM) Başvuru No: 2020/ 11045 Karar Tarihi: 21.11.2023.

³⁸⁴ Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing*, 128.

³⁸⁵ Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing*, 131.

³⁸⁶ Anayasa ve 657 sayılı DMK düzenlemeleri açık olmasına rağmen doktrinde ve bazı Yargıtay kararlarında farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre kamu görevlisinin; kamu hizmetinden ve resmi görevlerinden ayrılabilen kusurlu işlemlerine yönelik zararların adli yargıda, kamu hizmetinden ve resmi görevlerinden ayrılmamış olan kusurlarından doğan zararların idari yargıda tazmin edilmesi gerektiği düşünülmektedir. (Serkan Çınarlı- Selçuk Sinan Çelik, "Yargı Kolunun Tespitinde Kamu Görevlisinin Görev Kusuru, Kişisel Kusur Ayrımı ve Mobbing Uygulamalarının Durumu", *Terazi Hukuk Dergisi* 11/118 (2016), 47).

Bir başka görüş ise, mobbing oluşturan işlemlere göre değerlendirmeyi göz önüne almaktadır. Buna göre kamu görevlisinin mobbing oluşturan davranışı, 5372 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda ayrı bir suç niteliği taşıyorsa eylem kişisel kusur sayılır ve dava adli yargıda açılmalıdır; 5371 sayılı TCK'da ayrı bir suç niteliği taşımıyorsa idari yargıda açılmalıdır. Bu görüşün kabulü halinde atama ya da görev yeri değişikliği doğuran geçici görevlendirme işlemlerini, haksız yere verilen disiplin cezalarını kamu personeli kişinin görev kusurlarından ayırmak mümkün değildir. Dolayısıyla doğrudan idarenin sorumlu olduğunun kabulüyle idari yargıda tam yargı davası açılmalıdır. (Serkan Çınarlı- Selçuk Sinan Çelik, "Yargı Kolunun Tespitinde Kamu Görevlisinin Görev Kusuru, Kişisel Kusur Ayrımı ve Mobbing Uygulamalarının Durumu", *Terazi Hukuk Dergisi* 11/118 (2016),55; Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing*, 131).

fiiller olduğu için; her durumda koşulsuz şartsız idarenin sorumluluğuna neden olmamalıdır.³⁸⁷ Bununla beraber söz konusu hallerde dahi idarenin üzerine düşen bazı temel sorumluluklar vardır. Buna göre idarenin; bünyesinde istihdam ettiğı görevlileri düzenli olarak denetlemesi, kamu görevlilerinin birbirlerine uyguladıkları mobbingin önüne geçmek için tedbirler alması, huzurlu çalışma ortamı sağlaması gerekmektedir.³⁸⁸ Zira konumuzun önceki kısımlarında bahsettiğimiz üzere Anayasa'daki düzenlemelerle idareye kamu görevlilerinin maddi ve manevi varlıklarını koruma ve geliştirme hakkına ilişkin gerekli tedbirleri almak konusunda sorumluluk yüklenmiştir. İdare, bahsi geçen tedbirleri almadığı ve sorumluluklarını yerine getirmede için mobbing oluşturan idari işlem/eylemin meydana gelmesi halinde sorumlu olmalıdır.³⁸⁹ İdarenin gerekli önlemleri ve tedbirleri almış olmasına rağmen mobbing oluşturan idari işlemin/eylemin meydana gelmesi halinde ise idarenin kusuru bulunmadığı için sorumluluğuna gidilmemelidir.³⁹⁰ Bu durumda dava doğrudan mobbinge sebep olan davranışın failine ve adli yargıda açılmalıdır. Kısmen katılmış olduğumuz bu görüşe ilişkin bazı eleştirilerimiz de vardır. İdarenin gerekli dikkat ve özeni göstermesi suretiyle sorumluluk bağının kesildiğı durumlarla karşılaşılması elbette mümkün olabilir. Ancak her zaman görevlilerin kendilerine tanınan kamu gücü ayrıcalıklarına güvenerek söz konusu mobbing oluşturan işlemleri tesis ettiğı göz önüne alınmalıdır. Zararlı sonuçlara sebebiyet verebilecek bu işlemlere ilişkin mobbing mağduru ve zayıf durumdaki görevlinin korunması önem arz etmektedir.

2.1.5. Değerlendirme

Devlet memurlarının geçici görevlendirilmesine yönelik incelemeler yaptığımız bu çalışmamızda görevlendirme işlemine yönelik şunları söylemek mümkündür. Öncelikle geçici görevlendirmeye dair kanuni düzenlemelerin mevzuatımızda bir bütünlük içinde yer edinmemiş olması dolayısıyla görevlendirme işlemlerinin hukuka uygun olmayan sonuçlara sebebiyet verdiği anlaşılmaktadır. İdarenin takdir yetkisinin geniş olduğu bu işleme ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarının yeterince ayrıntılı ve sık denetim yapmadığı da açıktır. İdareler boş kadrolarını asaleten atama, naklen atama gibi hukuka uygun yollarla dolduramadığı için istisnai olarak kullanılması gereken geçici görevlendirme işlemlerine sıklıkla başvurmak

³⁸⁷ Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing*, 132.

³⁸⁸ Pala Kavalcı, “Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliğı”, 260; Palabıyık, *Yargı Kararları Işığında Mobbing*, 132.

³⁸⁹ Pala Kavalcı, “Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliğı”, 260.

³⁹⁰ Kasapoğlu Turhan, *Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları*, 122.

durumunda kalmaktadır. Kamu görevlileri, kamu hizmetinin devamlılığı gereği zorunlu olarak görevlendirme işlemlerine maruz kalmaktadır. Çünkü bu eksiklik geçici görevlendirmelerle giderilmezse birçok temel kamu hizmetinde aksamalar meydana gelmekte; bu da toplum içerisinde kamu düzenin ve dirliğin kaybolmasına neden olmaktadır. Ancak elbette idarenin tesis etmiş olduğu geçici görevlendirme işlemleri kamu yararı ve hizmet gereklerine veya personel ihtiyacının giderilmesine yönelik olmalıdır. Geçici görevlendirilme işlemleri; cezalandırma amacına yönelik olarak, objektif bir gerekçe ileri sürülmeden keyfi biçimde, memura yönelik kin ve hırs nedeniyle aile ve sosyal yaşantısından uzaklaştırmak amacıyla tesis edildiğinde; mobbingin söz konusu olduğu kabul edilmelidir. Bu durumda memura yönelik tesis edilen bu hukuka aykırı işlem iptal edilmelidir. İdare gözetim ve denetim görevinin gereklerini yerine getirerek işlemi tesis eden mobbing faili hakkında 657 sayılı DMK'nın 125. maddesi ve devamındaki düzenlemelerle disiplin sorumluluğuna gitmelidir. İstinaf ve Anayasa Mahkemesi kararlarında incelediğimiz üzere hukuka uygun olmayan geçici görevlendirmeler sonucu kişinin maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkının ihlali durumunda zararlarının tazmini için tam yargı yoluna başvurma imkânı mevcuttur. Hukuka uygun olmayan geçici görevlendirmelerin neden olduğu mobbing faaliyetlerinin unsurları, mobbing faili kişinin cezai sorumluluğuna gidilmesi için uygunsa adli makamlara gerekli başvurularda bulunarak koruma sağlanabilir. Kötü niyetli görevliler tarafından tesis edilen ve mobbing davranışına hizmet eden geçici görevlendirmelerin önlenmesi; temelde geçici görevlendirme işlemlerine yönelik kanunda ve uygulamada oturmuş bir sistemin oluşturulmasına bağlıdır. Geçici görevlendirmenin mantığı ve uygulamada bazı durumlarda gösterdiği fayda düşünüldüğünde kamu hizmetinde önem taşıdığı açıktır. Ancak Danıştay ve bölge idare mahkemesi kararlarında ifade edildiği üzere; asıl olan kadrolara yasal koşulları taşıyan memurların kariyer ve liyakat esaslarına uygun şekilde atanmasıdır. Geçici görevlendirme usulü, hizmet gereklerinden kaynaklanan geçici bir uygulamadır. İdarelerin kamu hizmetlerini yürütürken bu yaklaşımı benimsemesi için gerekli düzenlemelerin yapılması ve denetimlerin sağlanması önemlidir.

2.2.Aile Hayatına Saygı Hakkının İhlali

Devlet memurlarının geçici görevlendirilmesi; bazı hallerde memurlara ağır külfetler yükleyebilmekte, memur kişinin özel yaşamında pek çok soruna sebebiyet verebilmektedir. Çalışmamızın önceki kısmında incelediğimiz üzere geçici görevlendirme işlemlerinin memuru cezalandırmak amacıyla tesis edilmesi durumunda psikolojik taciz söz konusu olmaktadır. Bu faaliyetler sonucunda bazı hallerde devlet memurunun aile yaşantısına ve birliğine ilişkin

hassas durumların ortaya çıkması muhtemeldir. Ayrıca Anayasa’da ve kanunlarla koruma altına alınmış olan kişinin aile yaşantısına yönelik korumalar geliştiren mekanizmalara da zarar verebilir. Çalışmamızın bu kısmında yargı yerlerinin vermiş olduğu kararlar çerçevesinde; geçici görevlendirme işlemleri ile bu hakkın nasıl bir ilişkiye sahip olduğunu incelemeye çalışacağız.

Aileyi genel şekilde, kişinin kan bağı bulunduğu veya evlenme neticesinde bu bağın meydana geldiği eşi, evlatları ve kardeşleriyle arasındaki ilişkiler neticesinde oluşan toplumun temel yapıtaşı olarak tanımlayabiliriz.³⁹¹ Toplumun temeli olan ailenin korunması ve güven içinde devamı için pek çok düzenleme mevcuttur. Çalışmamızda görevlendirmelerle bağlantısını ele almaya çalıştığımız bu hakkı, ilk Anayasa’mızın 20. maddesinde “*Özel Hayatın Gizliliği*” başlığında koruma altında görmekteyiz. Bu düzenlemeye göre herkes aile hayatına saygı duyulmasını ve aile hayatının gizli kalmasını isteme hakkına sahiptir. Saygı ifadesi, bu kanuni düzenlemede bir hakka riayet etme ve ona uygun gerekleri yerine getirme anlamına gelmektedir.³⁹² Aile hayatına verilen değer yalnızca ülkemizde önem taşımamaktadır. Evrensel anlamda pek çok kültürde hassas ve önem verilen bir konudur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde de koruma altına alınmıştır. Aile hayatına gösterilen saygıya ilişkin bu hak, Anayasa’mızda olduğu gibi özel yaşamı koruma altına alınan hak ile birlikte düzenlenmiştir. Bunun altında yatan nedenin aile hayatının özel hayatın kapsamında değerlendirilmesi ve bu iki hakkın birbirlerinden ayrı düşünülmesinin olanaksız olmasıdır.³⁹³ Ancak aile hayatı özel hayat kavramı içerisinde değerlendirilse de aile hayatının ayrıca bir öneme ve kapsama sahip olduğu da açıktır.³⁹⁴ Bu hak ile ilgili bir diğer düzenleme ise Anayasa’nın “*Ailenin Korunması ve Çocuk Hakları*” başlığı altında düzenlenen 41. maddesidir. Bu maddede de ailenin toplumun yapı taşı olduğu bilinciyle; devlete, aile hayatının sükûnu ve reşit olmayan bireylerin zararlı davranışlardan esirgenmesi için gerekli müdahalelileri gösterme yükümlülüğü yüklemiştir.³⁹⁵

İdarelerin geçici görevlendirme işlemlerini tesis ederken çift yönlü bir değerlendirme yapması gerekir. Kamunun menfaatleri her zaman önemlidir. Ancak kamu hizmeti gereklerinden dolayı tesis edilen bir geçici görevlendirmeden dolayı memurun kişisel menfaatleri büyük zararlar görmemelidir. İdare işlem tesis ederken menfaatler arasındaki

³⁹¹ Türk Dil Kurumu (TDK) “Aile Nedir?” (Erişim Tarihi: 12.10.2025)

³⁹² Süleyman Mortaş, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Hukukunda Aile Hayatının Korunması*, 1. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2016), 447.

³⁹³ Özlem Usta, “Aile Hayatına Saygı ve Aile Hayatının Korunması Hakkı Bağlamında Ele Alınan Birkaç Kurum Üzerine İnceleme”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 30/3 (2022), 1563.

³⁹⁴ Ladji Kaba, “*AİHM Kararlarında Aile Hayatına Saygı Hakkının Uygulamasında Devletin Yükümlülüğü*”, (Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans tezi, 2018), 23.

³⁹⁵ Usta, Özlem “Aile Hayatına Saygı ve Aile Hayatının Korunması Hakkı Bağlamında Ele Alınan Birkaç Kurum Üzerine İnceleme”, 1563.

dengeyi uygun seviyede korumalıdır. İdare; memurun aile hayatına saygı hakkını ihlal etmeyen, Anayasa ve kanunlarla kendisine yüklenmiş olan negatif ve pozitif yükümlülüklerle uygun biçimde geçici görevlendirme işlemleri tesis etmelidir. Aksi takdirde idarenin sorumluluğu gündeme gelebilir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta; bir büyükşehirin Gümrük Müdürlüğünde gümrük muhafaza bölge amiri olarak kamu hizmeti ifa etmekte alan davacı kişinin, görev yerinden başka bir ilin Gümrük Müdürlüğüne üç ay süreyle geçici görevlendirilmesine ilişkin iptali yoluna başvurulmuştur. Bu açılan dava üzerine idare mahkemesi tarafından dava konusu işlemi geçici görevlendirme işlemi gibi değil, atama işlemi gibi değerlendirilerek *“Atama ve yer değiştirmelerde aile birliğinin korunmasının temel ilke olarak benimsendiği; söz konusu hükümler ile ailenin parçalamaktan kurtarılması, huzur ve mutluluğunun devamının sağlanması suretiyle kamu görevlerinin ailevi kaygılardan uzak olarak ve kamu hizmetinin verimli ve etkin bir şekilde yürütmesi için gerekli ortamın oluşturmasının amaçlandığı (...)”* değerlendirmelerinde bulunmuştur. Mahkeme, atamalarda kadro imkanlarının göz önünde bulundurulmasının temel ilke olmasıyla beraber, davacının eşinin yürüttüğü kamu görevi ve sağlık durumu ile ilgili olarak çift taraflı yapmış olduğu değerlendirmelerle Anayasa’da ve tarafı olduğumuz Sözleşmelerle koruma altından bulunan kişinin aile yaşantısına saygıyı gerektiren bu hakka uygun şekilde eşlerin bir arada görevde bulunmasının daha uygun olduğuna karar vermiştir. Davalı idare, mahkeme kararının hukuka aykırı olduğunu ileri sürerek kaldırılması istemiyle istinaf yoluna başvurmuştur. Bölge idare mahkemesi ise, dava konusu olayda davacının yapacağı görevin açık ve net olarak belirtilmediğini ve personel ihtiyacının nedenlerinin de açıkça ortaya konulmadığını ifade etmiştir. Davacının eşinin rahatsızlığından kaynaklanan özel durumunun göz önüne alınmadan memur hakkında geçici görevlendirme işlemi tesisinde hukuka uyarlık bulmamıştır. Mahkemeye göre ilk derece mahkemesince dava konusu işlemin geçici görevlendirme işlemi gibi değerlendirilmeyip atama işlemi gibi değerlendirmesinde hukuki isabet bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu değerlendirme hatası sonucunda tesis edilmiş olan, kararı netice itibarıyla hukuka uygun bulmuş ve kararın kaldırılmasına gerek görülmemiştir.³⁹⁶

Geçici görevlendirme işlemlerinin kamu yararının gerektirdiği koşullara uygun nitelikte ve hizmetin yürütülmesi için onun gereklerine uygun şekilde, objektif nedenlerle, kısa süreli tesis edilmesi gerekir. Bu sayede hukuka uygun bir geçici görevlendirmeden bahsedilebilir. Öte yandan; hukuka uygun nitelikte olsa bile bir geçici görevlendirme; memurun aile birliğinin bozulmasına, aileye ilişkin önemli sorumluluklarının ihlaline sebebiyet vermemelidir.

³⁹⁶ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Üçüncü İdari Dava Dairesi K.2020/989 (30.12.2020). (Yayınlanmamış Karar).

Memurun menfaatlerine zarar veren ölçüsüz işlemler Anayasa'daki ve uluslararası belgelerin kapsamındaki aile hayatına saygı hakkının ihlaline sebep olabilir. İdarelerin bu durumlarda geçici görevlendirme işlemi tesis ederken kamu yararı ve memurun menfaati arasında değerlendirme yapması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin geçici görevlendirme işleminin aile hayatına saygı hakkı ile ilişkisini ele alan bir bireysel başvuru kararını incelemek, konu hakkında bakış açımıza katkı sağlayacaktır. İlgili bireysel başvuruda, başvuru bir kamu kurumu bölge müdürlüğünde devlet memurluğu statüsünde çalışmaktayken aynı kamu kurumunun bir başka liman başkanlığına geçici olarak görevlendirilmiştir. Başvurucu anılan işleme karşı yargı yoluna başvurmamıştır. Ancak annesinin bakıma muhtaç hasta olmasını gerekçe göstererek görevlendirmesinin sona erdirilmesi talebiyle üç kere idareye başvurmuştur. Başvuruları sonucunda görevlendirmesi iptal edilmiştir. Başvurucu; amiri ile yaşamış olduğu sorunlar dolayısıyla devlet memuruna yakışmayan tutum ve davranışlarda bulunduğu bahisle ikaz edilmiş ardından tekrar geçici görevlendirilmiştir.

Başvurucunun bu geçici görevlendirme işlemine yönelik açmış olduğu dava da derece mahkemesi işlemin iptaline hükmetmiştir. Başvurucunun annesi yargılama süreci devam ederken vefat etmiştir. İdare tarafından temyiz edilen karar, Danıştay tarafından bozulmuştur. Bozma gerekçesi ise dava konusu işlemin geçici görevlendirme değil kurum içinde görevlendirilen birimin değiştirilmesi mahiyetinde olduğudur. Mahkemenin bozma kararına uymasının ardından başvuru karar düzeltme ve temyiz isteminde bulunmuş; bu isteminin reddedilmesinin ardından da son çare olarak Anayasa yargılaması yoluna başvurmuştur.³⁹⁷ AYM, aile hayatına saygı hakkının Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında güvence altına alındığını ve Anayasa'nın 41. maddesinin aile hayatına saygı hakkına ilişkin pozitif yükümlülükleri düzenlediğini ifade etmiştir.

Mahkemeye göre “*Kamu hizmetleri yürütülürken bazı alanlarda ve yerlerde ortaya çıkan personel ihtiyacının giderilmesi veya hizmetin daha iyi yürütülmesini sağlanması amacıyla atama veya geçici görevlendirme yoluyla kamu görevlerinin görev yerini değiştirmesi hususunda idarenin takdir yetkisinin bulunduğu kabul edilmelidir*”. Mahkemeye göre idareler bu takdir yetkisini kullanırken geçici görevlendirilen memurun hakları arasında mantığa yatkın, durumun gereklerinin göz önüne alındığı adil bir denge tesis etmelidir. Elbette bu noktada kanuni düzenlemelerle ailenin korunmasına ve aileye saygı duyulmasına ilişkin devlete yüklenen pozitif yükümlülükler de dikkate alınmalıdır. Bu dengenin kurulup kurulmadığına

³⁹⁷ Sağlam, “Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği ve Beraberinde Getirdiği İhtilaflar”, 177.

ilişkin denetimlerde yargı yerlerinin ortaya koyduğu gerekçeler büyük önem taşımaktadır. Gerekli değerlendirmelerle mahkemeler hak ihlallerin önüne geçebilmektedir. Mahkemeye göre “...somut olayda, görevlendirme işleminin başvurusunun aile hayatı üzerine meydana getirdiği olumsuz etkiler ile kamu hizmetinin etkin sunulması bağlamında kamu düzeninin ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik genel yarar arasında adil bir dengenin gözetilip gözetilmediği değerlendirilmelidir”.³⁹⁸

Bir kimseyi; cezalandırmak ya da aile ve sosyal hayatından uzaklaştırmak amacıyla yapılan geçici görevlendirmeler hukuka uygun değildir. Memurun, aile birliğini bozacak ve aile bireylerine karşı sorumluluklarını yerine getirmesini engelleyecek geçici görevlendirmeler; kamu hizmeti gerekleri ve kamu yararı amacıyla tesis edilmiş olsalar dahi iptal edilmelidir. İdareler bu gibi sonuçlara sebebiyet verecek geçici görevlendirmelerden kaçınmalıdır. Kamu yararı ve hizmet gerekleri nedeniyle tesis edilmesi zorunlu olan geçici görevlendirmelere; ailevi durumu buna elverişli kamu görevlileri seçilmelidir.

3. Geçici Görevlendirme İşleminde Harcırak

Memurlar kendilerine yüklenen kamu hizmetlerini yerine getirirken bazı mali külfetlerle karşı karşıya kalabilmektedir. İdarenin sorumluluğundaki ve idareyi temsil eden memurların, bu kamu hizmetlerini yürütürken oluşan mali yükümlülükleri karşılaması hakkaniyete uygun düşmez. Bu sebeple idare hukukunda kamu görevlilerine yönelik harcırak olarak adlandırılan bir kurum oluşturulmuştur. Harcırak, “devamlı veya geçici bir görevle bir yere gönderilen görevlilere, bu yere gidebilmelerine, orada yiyip içme ve konaklama gibi yapacakları diğer giderlere karşılık verilen para; yolluk” olarak tanımlanabilir.³⁹⁹ Harcırakın tanımından; niteliğinin statü hukuku içinde yer alan bir hak olduğu ve kazanılmış hak niteliğinde olmadığı, kamu görevlilerinin kamu hizmeti sunabilmesi için katlanmış oldukları durumlara ilişkin mali bir ödeme olduğu neticesine ulaşmak mümkündür.⁴⁰⁰ Bu çerçevede harcırak, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini yürütürken karşılaştıkları külfetlerin giderilmesidir.⁴⁰¹ 6245 sayılı Harcırak Kanununun 3. maddesinin (a) bendi harcırakı, bu Kanuna göre ödenmesi gerekli yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masraflarından biri, birkaçı veya tamamı şeklinde açıklamıştır. Harcırak Kanunu’na tabi kamu

³⁹⁸ Anayasa Mahkemesi (AYM) Başvuru No: 2014/2502 sayılı 11.10.2018 Tarihli Kararıyla Resmî Gazete Tarih:12.12.2018 Sayı: 30623.

³⁹⁹ Cafer, Ergen, “Harcırak Kanunu’nda Eskiye Dönüldü”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 67/1 (2006), 339.

⁴⁰⁰ Yavuzdoğan, *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*, 207.

⁴⁰¹ Ergen, “Harcırak Kanunu’nda Eskiye Dönüldü”, 339.

idareleri 6245 sayılı Kanun 1. maddesinde sayma yoluyla belirtilmiştir. Bu Kanunun 4. maddesinde yine sayma yoluyla harcırah alabilecek kişiler hakkında bir belirleme yapılmıştır. 6245 sayılı Harcırah Kanununun 3. maddesinin (a) bendinde harcırahın tanımı yapılırken bir yandan unsurları açıklığa kavuşturulmuştur. Bunlar; yol masrafı, yevmiyeler (yurt içi ve yurt dışı gündelikleri), aile masrafı ve yurt içi ve yurt dışı yer değiştirme masrafı olarak dört unsurdan oluşmaktadır. Bahsi geçen unsurlardan biri olan yevmiyelerden; yurt içi gündelikler her sene bütçe yasası ile, yurt dışı gündelikler ise mali yıl ile beraber Cumhurbaşkanlığı tarafından görevin niteliği, aylık ücretleri gibi esaslar temel alınarak belirlenecektir.⁴⁰² Külfetlere katlanan görevlinin yol ve diğer unsurlara ilişkin hesaplamalar, bahsi geçen Kanun'daki düzenlemelere göre belirlenecektir.⁴⁰³

Geçici görevlere ilişkin harcırah, 6245 sayılı Harcırah Kanunu 14. maddesinin 1.fıkrasında açıklığa kavuşturulmuştur. Kanunun kapsamında bulunan kurumların görevi için yurt içine veya yurt dışına görevlendirilen kamu görevlisine geçici görev harcırahı (yol masrafı ve yevmiye) ödeneceğinden bahsedilmiştir. Bununla beraber beyan edilmesi halinde bagaj taşıma masrafları ve nakil vasıtası masrafları da karşılanmaktadır. Geçici görevle ilgili ödenecek yevmiye tespitine yönelik 6245 sayılı Harcırah Kanunu 42. maddesinde, bir kamu görevlisinin geçici görevlendirme tesisi sonucu harcırahı, aynı yerde aynı iş için ancak ilk 90 gün tam yevmiye, diğer 90 gün için 2/3 oranında yevmiye olarak hesaplanmak üzere bir yılda en fazla 180 gün yevmiye verileceği düzenlenmiştir.

Konuya ilişkin olarak memurların, geçici görevlendirme yolluğuna hak kazanabilmesi açısından belirleyici olan “*memuriyet mahalli*” kavramına yönelik bir uyumsuzluğun incelenmesi faydalı olacaktır. Memuriyet mahallinin tespitine yönelik Kanun kapsamında belli kriterler oluşturulmuştur. Ancak geçici görev yolluğunun verilmesi işlemlerinde idare ile görevliler arasında farklı yorumlar ortaya çıkabilmektedir. Konuya ilişkin uyumsuzlukta davacı, (A) İl Göç Müdürlüğü emrinde il göç uzmanı olarak görev yapmaktayken bu kuruma bağlı (A) ili (B) ilçesi Geri Gönderme Merkezine ve (C) ilçesi Geri Gönderme Merkezine geçici görevlendirilmesi nedeniyle geçici görev yolluğu talebinde bulunmuştur. Davacının yaptığı bu başvuru zımnen reddedilmiştir. Davacı personel, idarenin tesis etmiş olduğu açıklanan bu işlemlerin hukuka uygun olmadığı iddiasıyla yargılamaya başvurmuştur. İlk derece mahkemesi, davacının görevlendirildiği (B) ilçesi Geri Gönderme Merkezi'nin ve (C) ilçesi Geri Gönderme Merkezi'nin “*kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yer niteliği*” olması

⁴⁰² Arslan, *Kamu Personel Hukuku*, 160.

⁴⁰³ Harcırahla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Yaşar Güçlü, *Devlet Memurlarının El Kitabı*, 1.Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık,2009), 250-264.

nedeniyle 6245 sayılı Kanun çerçevesinde memuriyet mahalli sayıldığını belirtmiştir. Memurların, memuriyet mahalline geçici görevlendirilmesi halinde ise geçici görev yolluğunun ödenmesine gerek olmadığını, dolayısıyla geçici görev harcırahı verilmesinin reddine ilişkin işlemin hukuka aykırı olmadığını ifade etmiştir.

Yapılan istinaf başvurusu üzerine mahkeme, idare tarafından memurun geçici görevlendirme mahalline kurum tarafından sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelindiğine dair somut belgelerin dosyaya sunulmadığını, bu nedenle davacının memuriyet mahalli dışında bir yere görevlendirildiğini ve dolayısıyla geçici görev harcırahına hak kazandığını ifade etmiştir.⁴⁰⁴ İdarenin kamu hizmetlerindeki temsilcisi memurların, kazanımlarını hukuka uygun bir şekilde alabilmesi önemli bir husustur. Bu husus, memur kişinin göreviyle olan ilişkisinde önem arz etmekte ve doğrudan kamu hizmetlerinin verimliliğine fayda sağlamaktadır. Dolayısıyla idareler ve yargı yerleri geçici görevlendirme sonucu katlanmış oldukları külfetlerin bir karşılığı olan yolluğa ilişkin belirlemelerinde titizlikle inceleme yapmalıdır. Somut olayın şartları doğru biçimde değerlendirilmelidir.

İdareler, memurların geçici görevlendirme işlemleri sonucunda hak kazandıkları harcıraha ilişkin uygun işlemi tesis etmeyebilir. Bu durumlarda memurların idare mahkemelerine yapmış oldukları başvurularla, yargı mercileri somut olaya ilişkin 6245 sayılı Kanun çerçevesinde hakkaniyete uygun belirlemeler yapacaktır. Bu konu hakkında incelenmesi uygun görülen bir uyuşmazlıkta davacı, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü Merkez Haber ve Spor Yayınları Dairesi Başkanlığı'nda muhabir olarak görev yaparken, TRT (A) ili Müdürlüğü'ne altı ay süreyle harcırahsız ve yevmiyesiz olarak görevlendirilmiştir. Bu görevlendirme işleminin iptali ve geçici görev yolluğunun ve yevmiyesinin ödenmesi için dava açmıştır. İlk Derece Mahkemesi somut olayda davacının TRT (A) ili Müdürlüğü'nde milletvekili seçimleri nedeniyle haber trafiğinin artacağı gerekçesiyle 6 ay süreyle görevlendirildiğini; geçici görev harcırahına ilişkin Kanun hükümleri dikkate alındığında ise 180 günü aşmayan ve Kanunda belirtilen şekilde hesaplanan görev yolluğu ve yevmiyesinin ödenmesinin gerektiğini kabul etmiştir. Davalı idare tarafından yapılan temyiz başvurusunda, Danıştay 2. Dairesi kararı usul ve hukuka uygun bulmuştur. Temyiz isteminin reddine karar vermiştir.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Ankara Bölge İdare Mahkemesi Yedinci İdari Dava Dairesi E.2021/133, K.2021/2021 (22.10.2021). (Yayınlanmamış Karar).

⁴⁰⁵ Danıştay İkinci Dairesi (Danıştay), K.2019/3668 (13.06.2019) (Yayınlanmamış Karar).

Hukuka uygun tesis edilen geçici görevlendirme işlemlerinde geçici görev yolluğu ve harcırahına ilişkin değerlendirmeler bir önceki kararda ele alınmıştır. Bununla birlikte hukuka uygun olmayan bir geçici görevlendirme işlemi sonucu belli külfet altına girmiş bir memurun harcırah kazanıp kazanmadığına ilişkin yaklaşım da önem arz etmektedir. Bu konu hakkında incelenmesi uygun görülen bir uyuşmazlıkta; davacının asıl kadrosu, (A) ili ... İl Müdürlüğü'nde olmasına ve davacı bu kurumdan maaş almasına rağmen; (B) ili ... İl Müdürlüğü'ne geçici görevlendirilmiştir. Daha sonra ise ilk geçici görevlendirme işlemine ek olarak, yolluksuz bir biçimde (C) ili ... İl Müdürlüğü'ne de geçici görevlendirilmiştir. Bu nedenle davacı geçici görevlendirme işleminin iptali ve yoksun kaldığı mali hakların tazmini için dava açmıştır. İlk Derece Mahkemesi, *“iptali istenen geçici görevlendirme işleminde, görevlendirmenin bir süre ile sınırlandırılmadığından iptaline, geçici görevlendirme nedeniyle ödenmeyen geçici görev yolluğunun tarafa ödenmesi hakkında ise; 6245 sayılı Kanun 14/1 ve 42/a uyarınca davacının (C) ilinde bulunduğu süreler için (görevli bulunduğu başlangıçtaki 90 gün için tam, devamındaki 90 gün için 2/3 oranında) geçici görev yolluğunun hesaplanarak ödenmesi gerektiğine”* karar vermiştir. Yapılan temyiz başvurusu üzerine Danıştay, temyize konu kararı hukuk ve usule uygun bulmuştur.⁴⁰⁶ Bu karar ışığında, görevli hakkında geçici görevlendirme işlemi hukuka uygun bir şekilde tesis edilmese bile kamu hizmetinin ifası için külfet altına giren personelin geçici görevlendirme harcırahını hak edip etmediğine dair değerlendirmenin yapıldığı sonucuna ulaşmaktayız.

4. Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirmesinde İdarenin Takdir Yetkisi

İdarenin faaliyetlerini yerine getirebilmesi amacıyla ona tanınan önemli ayrıcalıklardan birisi de takdir yetkisidir. Söz konusu yetki, geçici görevlendirmelerde de söz konusudur. Çalışmanın bu kısmında; geçici görevlendirmelerde idareye tanınan takdir yetkisinin, doktrinde ve mahkeme kararlarında nasıl ele alındığının incelenmesi hedeflenmektedir. Bu doğrultuda; takdir yetkisi kavramı, idarenin niçin takdir yetkisine sahip olduğu ve geçici görevlendirme işlemlerinde idarenin takdir yetkisinin kullanımı incelenecektir.

⁴⁰⁶ Danıştay On İkinci Dairesi (Danıştay), K.2020/3491 (04.11.2020) (Yayınlanmamış Karar).

4.1. Takdir Yetkisi Kavramı

Takdir yetkisi; yönetimlerdeki “*idare etme*” faaliyeti dolayısıyla zorunlu bir ihtiyaçtan doğan, modern anlamda devletlerin kurulmasından öncesine dayanan oldukça eski bir kavramdır.⁴⁰⁷ Hukuk kurallarının belli bir sistematikte işlemediği, temel hak ve özgürlüklerin yazılı şekilde koruma altına alınmadığı dönemlerde oldukça geniş alanda takdir yetkisine sahip olan idarelere karşı halk oldukça zor zamanlardan geçmiştir.⁴⁰⁸ Her çeşit işlemin ve tesis edilen eylemin yargı denetimine tabi tutulduğu hukuk anlayışının benimsendiği devlet düzeniyle birlikte, idarenin takdir yetkisi sınırlandırılabilir ve denetlenebilir hale gelmiştir.⁴⁰⁹ İdarenin takdir yetkisi, günümüzde hakimin vicdani kanaati gereği her uygulamada farklı nitelendirilebilir. Ancak yargılama faaliyetleri sayesinde geliştirilen belli bazı kriterler çerçevesinde, idareye tanınan bu takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığına ilişkin kanaate varmamız mümkündür. “*İdarenin Takdir Yetkisi*” kavramı üzerinde hemfikir olunan bir tanım yoktur.⁴¹⁰ Takdir yetkisini, idarenin kendisine yüklenen görevleri ve sorumlulukları yerine getirirken kanunlarla kendisine tanınan serbest hareket edebilme kabiliyeti olarak tanımlayabiliriz.⁴¹¹ Bu takdir yetkisinin en önemli muhataplarından biri elbette kamu görevlileridir. Bu açıdan idarenin kamu görevlileri üzerindeki takdir yetkisinin anlamı, bazı durumlar için hukuk tarafından kendilerine tanınan irade serbestisine ve vicdani kanaatlerine göre bağımsız işlem tesis edebilmektir.⁴¹² İdareler kamu görevlilerine ilişkin kendisine tanınan bu yetkiyi kullanırken, kanuni düzenlemelerin ve somut olayın şartlarını işlem tesisinde dikkate almalıdır.⁴¹³ Takdir yetkisi; en geniş şekilde, kanun koyucu tarafından önceki bir hukuk normuyla ayrıntılarının kesin şekilde tayin edilmemiş olduğu işlemleri tesis etme yetkisinin idareye tanınmasıdır.⁴¹⁴ Bu yetkinin tanındığı düzenlemelerin yalnızca genel çerçevesi belirlenmiş olup, ayrıntılarına ilişkin idareye bir hareket serbestisi tanınmıştır.⁴¹⁵

⁴⁰⁷ Fatih Kırışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 1. Baskı (Ankara: Ekin Yayınevi, 2016), 1.

⁴⁰⁸ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 90.

⁴⁰⁹ Kırışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 1.

⁴¹⁰ Kırışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 4.

⁴¹¹ Murat Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 1.baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 332; Ali Akyıldız, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl* (Ankara: Danıştay Yayınları No:106, 2019), 57.

⁴¹² Bahtiyar Akyılmaz, “Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi* 1/1 (1998), 25.

⁴¹³ Akyılmaz, “Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, 25.

⁴¹⁴ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 17. Baskı (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2025), 165.

⁴¹⁵ Ramazan Çağlayan, “Türk İdare Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6 / 3-4 (2003), 171; Şükrü Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”, *Türk İdare Dergisi* 63/392 (1991), 71; Akyılmaz, “Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, 25; Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 332.

İdareye bu konuda; işlem tesis etme iradesi, işlemin içeriği hakkında karar alma iradesi, bu yetkinin kullanılış usulünün belirlenmesi şeklinde birçok yetki verilebilmektedir.⁴¹⁶ Anayasa'mızda Yargı Yolu başlığı altında düzenlenmiş bulunan 125. maddesinin 4. fıkrası takdir yetkisiyle beraber değerlendirilmesi gereken önemli bir düzenlemedir. Bu fıkra yargı mercilerinin idarenin işlemlerine ve eylemlerine ilişkin yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapabileceğine, yerindelik denetimi yapamayacağına ilişkindir.⁴¹⁷ Bununla beraber düzenlemede idarenin takdir yetkini ortadan kaldıracak şekilde yargı kararlarının verilmesi de açık şekilde yasaklanmıştır. Bu düzenlemeden, idarenin takdir yetkisini kullandığı bir eyleme veya işleme ilişkin yargısal denetimin yalnızca hukuka uygunluğuna ilişkin olması gerektiği idarenin takdir yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığına yönelik olmadığı anlaşılmaktadır.⁴¹⁸ Ancak idareye tanınan bu takdir yetkisinin; sonsuz olmadığı, hukuk devleti anlayışına uygun şekilde ve belli ilkeler çerçevesinde bu yetkinin kullanılması gerektiği hususu da açıktır.⁴¹⁹

4.2. Takdir Yetkisi ve Bağlı Yetki

İdare, kamu hizmetleri vasıtasıyla toplumun gereksinimleri karşılarken ve kendisine yüklenen misyonları yerine getirirken takdir yetkisiyle beraber bağlı yetkiye de sahip olduğu durumlarda görülebilmektedir. İdarelere tanınan bu yetkiler; temelde, idari işlem tesis etmeden önce işlemi tesis etme kudretlerinin hangi yönde ve nasıl kullanabileceğine dair sınırlandırmalarını belirlemektedir. ⁴²⁰ Takdir yetkisini daha iyi anlayabilmek adına bu yetkinin karşısı olarak tanımlanan bağlı yetki kavramının, incelenmesi uygun görülmektedir.⁴²¹ İdarenin bir işlem tesis ederken veya eylemde bulunurken; hukuk normlarının kendisine tanıdığı alanının dışına çıkamaması, belli olaylar karşısında önceden sınırları çizilmiş belli kurallar ve kaidelerle hareket etmesi ve hukuki düzenlemelerin kendisine yüklediği işlemleri

⁴¹⁶ Akyılmaz, "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", 25; Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi*, 332.

⁴¹⁷ "Yerindelik, yapılan idari işlemin ortaya çıkardığı az çok süreklilik arz eden durumu belirtir. Bu durum idari işlemin yarattığı sonucun kamu hizmeti gereklerine uygun düşmesinden ibarettir". Ali Ülkü Azrak, "İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi", *İdare Hukuku ve İlim Dergisi* 6/1-3 (1985), 27; Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 94; Çağlayan, "Türk İdare Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", 196.

⁴¹⁸ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 169.

⁴¹⁹ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 94.

⁴²⁰ Atay, *İdare Hukuku*, 629.

⁴²¹ Çağlayan, "Türk İdare Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", 173; Ali Akyıldız, "İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl* (Ankara: Danıştay Yayınları No:106, 2019), 1.

doğrudan tesis etmekle mükellef olduğu durumlar bağlı yetki olarak nitelendirilir.⁴²² İdareye verilen işin/eylemin ne olduğu, nasıl yapıldığı, sınırlarının açıkça ortaya konduğu bağlı yetki hallerinde kamu hizmetini alanlar doğrudan idareye karşı yükümlülüklerin tesisini isteyebilir.⁴²³ Bu iki yetki arasında idari işleyişte ne gibi bir fonksiyon farkı olduğunu incelemek gerekmektedir. Bağlı yetkide idarenin faaliyetinin hukukiliğiyle ilgiliyken takdir yetkisi o faaliyetin yerindeliği ile ilgilidir.⁴²⁴ Bu durumu şöyle açıklayabiliriz; bağlı yetkide belli koşullarda idarenin ne yapması gerektiği ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Sebep ve konu unsurları arasındaki bağ doğrudan tesis edildiği için işlemin yerindeliği kanun koyucu tarafından tesis edilmiş varsayılır.⁴²⁵ Bu yetki ile tesis edilen işlemlerin hukuka uygun yapıp yapılmadığının değerlendirilmesi yeterlidir. Takdir yetkisinin söz konusu olduğu hallerde ise işlem hakkında mahkemeler amaç unsuru yönünde inceleme yaparak, işlemin kamu hizmetinin ihtiyacına binaen ve kamu yararına yönelik olarak tesis edilip edilmediğiyle ilgili hukukilik denetimine yetkilidir.⁴²⁶

4.3. İdarenin Takdir Yetkisine Sahip Olmasının Nedenleri

İdarenin faaliyet gösterdiği alanın ve kanunlar tarafından verilen kamu hizmetlerinin çeşitliliği, bu kamu hizmetlerinin kesintisiz şekilde işleminin zorunluluğu gibi pek çok sebep dolayısıyla takdir yetkisi kaçınılmaz bir gereksinimdir.⁴²⁷ Yaşanan gelişmeler sonucunda devlet faaliyetleri, her geçen gün teknik bilgiler ve uzmanlık isteyen kamu hizmetlerine dönüşmektedir.⁴²⁸ Bu değişimlere sınırları ve kapsamı belli hukuk kuralları ile yanıt vermek zordur. İdareler kendilerine tanınan bu takdir yetkileri vasıtasıyla değişim gösteren kamu hizmetlerine ilişkin sorunlara hızla cevap verebilecektir.⁴²⁹

⁴²² Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 164; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 148.

⁴²³ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 148.

⁴²⁴ Akçer, “Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi”, 30.

⁴²⁵ Akçer, “Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi”, 31.

⁴²⁶ Akçer, “Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi”, 31.

⁴²⁷ Merve Çınar, “Türk Hukuku’nda İdarenin Takdir Yetkisi ve Denetimi”, (İstanbul: Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2018), 11; Kırıışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 16.

⁴²⁸ Çınar, “Türk Hukuku’nda İdarenin Takdir Yetkisi ve Denetimi”, 1.

⁴²⁹ Kırıışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 16; Çınar, “Türk Hukuku’nda İdarenin Takdir Yetkisi ve Denetimi”, 11.

İdarenin faaliyet alanının genişliği nedeniyle kamu hizmetlerine ilişkin uygulanması gereken mevzuatın tüm ayrıntılarını bünyesinde bulundurması imkansızdır.⁴³⁰ Bu nedenle bazı durumlarda kanun koyucu; kamu hizmetlerine ilişkin düzenlemelerin genel çerçevesini belirlemiştir. Ayrıntılarına ilişkin hususlarda idareye takdir yetkisi tanımıştır. Her düzenlemede idareye tanınan takdir yetkisini bu sebebe dayandırmak doğru değildir. Bazı düzenlemelerde somut şartlara ilişkin değerlendirilme yapılabilmesi için takdir yetkisi tanındığı da görülmektedir.⁴³¹ Buna ilişkin olarak DMK'daki disipline ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 125. maddesindeki memur kişinin düzgün bir sicile sahip olması halinde alt kademe ceza verilebileceğine ilişkin 3. fıkrasındaki düzenlemeyi örnek verebiliriz. Kanun koyucu bu takdir yetkisine ilişkin düzenlemesinde kesin sınırları tespit etmek yerine somut şartların (çalışma ortamındaki davranışları, iş disiplini) değerlendirilerek hakkaniyete uygun, kişi hakkında en doğru işlemin tesisini hedeflemiştir.⁴³²

İdareler günlük faaliyetlerini yürütürken bile çok taraflı ve karmaşık problemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Bu gibi durumlarda her olasılığın hesaba katılarak durumun gereklerine uygun düzenlemelerin yürürlükte olması söz konusu olamaz.⁴³³ Bu gibi zorlu durumlar dolayısıyla idareye takdir yetkisi verilmiş olabilir. İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin çoğu yaşanan bilimsel ve teknik gelişmeler sonucunda ancak gerekli bilgi birikimiyle aşılabilecek uzmanlıkları gerektirmektedir.⁴³⁴ Teknik bilgi birikimi gerektiren kamu hizmetlerine ilişkin işlem tesisi için yazılı hukuk kuralları ile yapılan belirlemeler yetersiz kalacaktır.⁴³⁵ Bu doğrultuda teknik özellikli kamu hizmetlerin yürütülmesinde idareye takdir yetkisinin tanınması kaçınılmaz olmuştur. Ancak idareye tanınan takdir yetkisi keyfilik anlamına gelmemektedir.⁴³⁶ Bu yetki yine hukuk kuralları çerçevesinde doğmuş olup hukuka uygun kullanılmalıdır. İdare takdir yetkisini somut olaylarda hakkaniyete uygun kullanılmalıdır.⁴³⁷

⁴³⁰ Akyıldız, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, 9.

⁴³¹ Bayburtlu, “Devlet Memurlarının Naklen Atanmalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, 26; Akyıldız, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, 9.

⁴³² Akyıldız, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, 9.

⁴³³ Bayburtlu, “Devlet Memurlarının Naklen Atanmalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, 26

⁴³⁴ Kırışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 17.

⁴³⁵ Akyıldız, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, 10; Kırışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 17.

⁴³⁶ Kırışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 16; Akyıldız, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, 6.

⁴³⁷ Akyıldız, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*, 6; Kırışık, *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*, 16.

Konuya ilişkin olarak Danıştay 2. Dairesince verilmiş olan bir kararda takdir yetkisini, “(...) Kamu hizmetinin hangi koşulları altında ve nasıl yürütüleceğini önceden saptamak her zaman mümkün olmadığı için gelişen durumlara ayak uydurmak ve ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla gerekli değişiklikleri yapma hususunda idarelerin takdir yetkisi bulunmaktadır. (...)” şeklinde nitelendirilmiştir. Kararın devamında takdir yetkisinin; idareye keyfi olarak hareket kabiliyeti sağlamadığı açıklanmıştır. Elbette idareye tanınan bu yetkinin, hukuk kurallarının esas alınması suretiyle hareket etme kabiliyeti olduğu vurgulanmıştır. Bazı durumlarda açık bazı durumlarda yoruma dayalı bir şekilde kanuni düzenlemelerle verilen bu yetki, kamu yararlarının gözetilerek buna uygun, kamu hizmetinin sürekli ve düzenli biçimde işlemesi hedefine, hukuk devleti ilkesine ve hukuki güvenliğe uygun kullanılması gerekliliğinin altı çizilmiştir.⁴³⁸

4.4. Geçici Görevlendirme İşlemlerinde Takdir Yetkisinin Kullanımı

İdari işlemlerinin birçoğunda olduğu gibi devlet memurlarının geçici görevlendirilmesinde de idarenin takdir yetkisi mevcuttur. Geçici görevlendirme işlemlerinin usulüne ilişkin yapılan incelemelerde gördüğümüz üzere idareye bu konu hakkında doğrudan işlem tesis edip etmeme yetkisi tanınmıştır. Geçici görevlendirme işlemleri; kamu hizmetlerinin ihtiyaçları doğrultusunda, hizmetin sağlayıcısı memurların istek veya ihtiyaçları sonucunda, bazı durumlarda hizmetin dengeli ve adil şekilde ülke sathına yayılması, bazı hallerde ise yetiştirilmiş görevlinin kamu hizmetini düzenleyebilmesi açısından önem arz eder.⁴³⁹ İdarenin bunun gibi örneklerini arttırabileceğimiz durumları kontrol altında tutabilmek için verilen bir yetkidir. Geçici görevlendirme işlemlerinde bahsi geçen bu takdir yetkisinin işlevleri ne kadar önemliyse, bu yetkiye ilişkin sınırların tespiti ve yaşanan uyuşmazlıklarda bu sınırların değerlendirilmesi son derece büyük bir önem taşımaktadır.⁴⁴⁰ Çünkü idareye tanınan bu yetkinin kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olmayan şekilde kullanımı kamu personel hukuku işleyişine çok ciddi zararlar verebilir. Takdir yetkisine uygun tesis edilmeyen işlemler; amirin kendi taraftarı olan memurları ödüllendirmesine, kişisel sebeplerden ötürü anlaşmazlık yaşadığı memurlara yönelik cezalandırma amacıyla işlem tesis edilebilmesine, idarelerin

⁴³⁸ Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2019/650 (19.02.2019) (Yayınlanmamış Karar) .

⁴³⁹ Çolak, “Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri”,143; Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 102.

⁴⁴⁰ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 102.

içerisinde liyakat ilkesi esas alınmadan kamu hizmetlerinin kötü şekilde işleyebilmesine sebebiyet verebilir.⁴⁴¹

Geçici görevlendirme işlemine ilişkin açılan bir iptal davası Danıştay'ın geçici görevlendirme işlemlerinin takdir yetkisine dair incelemelerinde hangi hususlara dikkat ettiğini açıklamaktadır. Davacı; şube müdürü olarak görev yapmaktayken, önce il müdürlüğüne sonrasında ilçe sosyal güvenlik merkezine görevlendirilmiş ve bu işlemlerin iptaline ilişkin dava açmıştır. Davaya ilişkin ilk derece mahkemesi gerekli bilgi ve belgelerin sunulması dolayısıyla davacının görevlendirme işleminin idarenin takdir yetkisi çerçevesinde tesis edildiğini, takdir yetkisinin de kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanıldığını, dava konusu işlemin hukuka aykırı bulunmadığını belirterek davayı reddetmiştir. Temyiz talebi üzerine Danıştay 2. Dairesi, geçici görevlendirmelerde kamu hizmetlerinin yürütülmesinin amaç edinilmesi gerektiğini; ilgiliyi görevinden fiilen uzaklaştırmak, memuru cezalandırmak gibi kamu yararına ve hizmet gereklerine ters bir sonucun amaçlanmaması gerektiğini ifade etmiştir. Somut olayda zorunluluk arz eden bir halin olmadığı, davacının hizmetine ne şekilde ihtiyaç duyulduğunun ifade edilmediği, hangi görevi yapacağını ve ne kadar süre görevlendirildiğinin açıklanmadığı tespit edilmiştir. Davacının nitelikleri dikkate alınmadan salt “*ihtiyaç fazlası*” şeklinde belirleme ile geçici görevlendirme işleminin tesisinde takdir yetkisinin hizmet gereklerine uygun şekilde kullanmadığından işlemi hukuka aykırı bulmuştur. Geçici görevlendirme işlemlerinde idarenin takdir yetkisine ilişkin değerlendirmeler, somut olayla tesis edilen işlem arasındaki ilişki çerçevesinde belirlenmektedir. Bu ikili değerlendirme sonucunda işlemde kamu yararı ve hizmet gerekleri çerçevesinde hareket edildiğine dair inandırıcı emareler olmalıdır. Elbette geçici görevlendirme işlemlerinde takdir yetkisine ilişkin belli başlı değerlendirme kriterleri uygulanıyor olsa da hala bazı amirler tarafından keyfi şekilde işlem tesis edilerek geçici görevlendirmenin memurlara yönelik tehdit unsuru olarak lanse edildiği görülmektedir.⁴⁴²

Geçici görevlendirme işlemlerinde; yetkinin kanunla verilmesi dolayısıyla yetki unsurunda, kanuni düzenlemelerle bir usul öngörüldüğü için usul unsurunda, yazılılık esas olduğu için şekil unsurunda ve temel amacın koşulsuz şartsız kamu yararı olması dolayısıyla amaç unsurunda takdir yetkisi olmadığı sonucuna ulaşmak mümkündür.⁴⁴³ İdarenin tesis ettiği işlemlerin sebep unsuru, idareyi görevlendirme işlemi yapmaya iten nedendir. Geçici görevlendirme işlemlerinin usulüne dair yaptığımız incelemelerde gördüğümüz üzere “*kamu*

⁴⁴¹ Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 102.

⁴⁴² Akarsu, *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*, 102.

⁴⁴³ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 166.

yararı, hizmet gerekleri” gibi ucu açık yorumlanabilir kriterlere veya kanuni düzenlemede herhangi bir sebep gösterilmeden işlem tesisine olanak tanınması dolayısıyla idarenin takdir yetkisinin olduğu doğrudan anlaşılmaktadır.⁴⁴⁴ İdarenin tesis ettiği işlemlerin konu unsuru ise, hukuk düzeninde meydana getirdiği sonucu ifade etmektedir.⁴⁴⁵ İdarenin bir kamu görevlisi bünyesinde; işlem tesis etme veya etmeme iradesine sahip olması, işlemin tesisine izin veren kanuni düzenlemelerin kullanımında tanınan serbesti geçici görevlendirme işlemlerinde konu unsuru bakımında takdir yetkisine sahip olduğunun göstergesidir. Geçici görevlendirme işlemlerinde idarenin takdir yetkisine sahip olduğunu düşündüğümüz bu iki unsur hakkında ayrıntılı incelemeler yapılması ve mahkemelerin vermiş olduğu kararların değerlendirilmesi, konunun anlaşılması bakımından fayda sağlayacaktır.

4.4.1. Takdir Yetkisinin Sebep Unsuru Bakımından İncelenmesi

İdari işlemde sebep unsuru, idareyi bir idari işlem ortaya koymaya iten maddi olay veya hukuki vakalardır.⁴⁴⁶ Aralarında özel hukuk ilişkisinin olduğu taraflar, irade serbestisine dayanarak herhangi bir sebep unsuru olmaksızın işlem tesis edebilmektedir.⁴⁴⁷ Ancak idarenin üstün kamu gücü yetkileriyle donatıldığı idare hukukunda, idare iradesini bir sebep olmaksızın açıklayamaz. İdareler idari işlemlerin temelinde kamu yararının hedef alındığı, sebebi belli işlemler tesis etmelidir.⁴⁴⁸ İdari işlemlere yönelik sebep unsuru çoğunlukla mevzuatta açık şekilde gösterilmiştir. Ancak bazı durumlarda idari işlem yapmaya iten nedenler “gerektiğinde, lüzum üzerine, genel sağlığın gerektirdiği haller, genel ahlak kuralları” gibi sınırları net bir şekilde çizilmemiş olan belirsiz ifadelerle belirtilebilir. Hatta bazen mevzuatta sebep hususu idari işlem hakkında hiç gösterilmez.⁴⁴⁹ Sebep unsuru bu gibi durumlarda idarenin takdir yetkisine bırakılmıştır. Bu yetkinin sınırsız ve keyfi olarak kullanılmayacağı idari işleme yönelik mahkeme kararlarıyla anlaşılmaktadır.⁴⁵⁰

Görevlendirmeye ilişkin incelediğimiz 657 sayılı DMK Ek madde 8’deki “*kamu yararı ve hizmet gerekleri*” ifadesiyle idareye geçici görevlendirme işlemi tesis edebilme imkânı tanınmıştır. Bu işlemin sebebi düzenlemede açık şekilde belirtilmemiştir. KHK’nın ek şeklinde

⁴⁴⁴ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 166.

⁴⁴⁵ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 167.

⁴⁴⁶ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 392; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 441.

⁴⁴⁷ Atay, *İdare Hukuku*, 619.

⁴⁴⁸ Çınarlı-Çeliktaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 37.

⁴⁴⁹ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 393.

⁴⁵⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 445.

düzenlenen 25. maddesinde ise idareyi geçici süreli görevlendirme işlemine iten sebep hiç gösterilmemiştir. Bu düzenlemelerin sonucu olarak kamu görevlilerinin geçici görevlendirilmesinde idarenin takdir yetkisi olduğu anlaşılmaktadır. İşlem tesisinde idareye tanınan bu yetki, idare hukukundaki tüm işlemlerde olduğu gibi kamu yararının devamlılığına ve tesisine yönelik şekilde kullanılmalıdır.⁴⁵¹

Konuya ilişkin bir kararda davacı, Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık İşleri Genel Müdürlüğünde şube müdürüyken, Ankara Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne görevlendirilmesinin hukuka uygun olmadığını iddia etmektedir. Açılmış olan davada idare mahkemesi sunulan bilgi ve belgeler sonucunda *“davacının kurumda ihtiyaç fazlası olduğu ve iş yükü nedeniyle bu görevlendirmelerin yapıldığının bildirildiği, bu durumda davacının görevlendirilmesinin idarenin takdir yetkisi çerçevesinde tesis edildiği, takdir yetkisinin de kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanıldığı anlaşıldığından (...)”* talebi reddetmiştir. Yapılan istinaf başvurusu üzerine bölge idare mahkemesi ise yapılan görevlendirme ile davacının hizmetine ne şekilde ihtiyaç duyulduğunun, hangi somut görevi yapacağının ve ne kadar süre ile görevlendirildiğinin ortaya konmadığını belirtmiş; davacının hizmet süresi, geçmişte bulunduğu görevler ile yeni ve eski görevlerinin nitelikleri dikkate alınmadan, salt *“ihtiyaç fazlası”* olarak belirleme yapılmasının hizmetin geçici nitelikte yürütülmesi amacına yönelik olmadığını; bunun yerine söz konusu görevlendirmenin naklen atama niteliği taşıdığını kabul etmiş ve idarenin görevlendirme hususunda kendisine tanınan takdirine ilişkin yetkiyi kamu hizmetinin gerektirdiği koşullara uygun nitelikte kullanmadığı sonucuna varmıştır.⁴⁵²

Geçici görevlendirme işleminde idarenin takdir yetkisi, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır. Bu durumda idare personel hakkında geçici görevlendirme tesis ederken, bu işlemin sebebini açık biçimde kamu yararı ve hizmet gereğine uygun bir şekilde temellendirmelidir. Davaya konu olayda olduğu gibi salt ihtiyaç fazlası gibi belirleme kamu yararını ve hizmet gereğini ifade eden bir sebep değildir. Aksi halde görevliyi; baskı altına alma, mobbinge maruz bırakma gibi sonuçların meydana gelmesine sebebiyet verebilir.

Geçici görevlendirme işlemi istisnai biçimde kamu hizmetinin sürekliliğinin sekteye uğramaması için uygulanan müessesedir. Bazı durumlarda idare ile kamu görevlisi arasında kamu hizmetlerini yürütmede geçici görevlendirme işlemleriyle tesis edilen sürekli bir sistem benimsenmiş olabilir. İdare bu tür görevlendirme işlemlerine, kanuna uygun atama veya naklen atama imkanlarının uygulanamadığı durumlarda başvurabilmektedir. Elbette bir uyuşmazlığa

⁴⁵¹ Çınarlı-Çelikaş, “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”, 37.

⁴⁵² Danıştay 2. Dairesi (Danıştay), K.2014/11897 (04.12.2014) (Yayınlanmamış Karar).

mahal vermediği müddetçe görevlendirme işlemleri devam eder. Ancak bir uyuşmazlık durumunda geçici görevlendirme işleminin ne kadar süre uygulandığının bir önemi yoktur. Kişiyne herhangi bir kazanılmış hak sağlamaz. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nda mimar olarak görev yapmakta iken ... sayılı CBK ve KHK’nın ek şeklindeki 25. maddesi çerçevesinde Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığında kurumlar arası geçici görevlendirme ile “uzman” olarak görevlendirilen davacı, Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği kapsamında görevlendirme işleminin sonlandırılmasına ilişkin işlemin hukuka uygun olmadığını iddia etmektedir. Bu iddiasına yönelik açılan iptal davasında derece mahkemesi, “(...) geçici görevlendirmenin bir yıllık süreyle sınırlı yapılacağı açık ise de davacı bakımından bu sürenin 15 yıl boyunca devam ettiği ve davacının geçici görevlendirmesini sürekli hale getirildiği, davalı idaredaki görevinde uzmanlaşan davacının hizmetine ihtiyaç kalmadığından bahisle geçici görevlendirmesinin sonlandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde kamu yararına, hizmet gereklerine, hakkaniyete ve hukuka uyarlık bulunmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı(...) gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline hükmetmiştir. İstinaf başvurusunda bulunulması üzerine bölge idare mahkemesi ise “memurların geçici görevlendirilmesinde idarenin geniş bir tercih takdir hakkı olduğu kuşkusuz olup, idarenin bu yetkisini yargı kararlarıyla kullanmaya zorlanmayacağını” ifade etmiştir. Mahkemeye göre kamu yararı ve hizmet gereklerini göz ardı ederek kullandığına dair bilgi veya belge bulunmadığından kamu yararı ve hizmet gereğine uygun davacının görevlendirme işleminin süresinin uzatılmaması işleminin hukuka uygun olduğu sonucuna ulaşılacaktır.⁴⁵³

Geçici görevlendirme istisnai ve geçici süreli bir uygulama olup, kamu hizmetinin devamlılığı için bu uygulamanın kısa süreli olması esastır. Somut olayda davacı hakkında on beş yıl süreli bir geçici görevlendirme uygulamasının hukuka uygunluğu tartışmalı olmakla beraber, davacıya herhangi bir kazanılmış hak da sağlamamaktadır. Görevlendirme süresinin uzatılmaması ve işlemin kaldırılması kararı idarenin takdir yetkisi kapsamındadır. İdarenin belli sınırlar dahilinde sahip olduğu takdir yetkisinin kullanımına dair yargı kararlarıyla bir zorlama meydana getirilemez. Yargı mercileri idarenin işlemlerine ilişkin “hukuka uygunluk denetimi” yapmakla yükümlüdür. İdarenin yerine geçmek suretiyle “yerindelik denetimi” yapamazlar.

⁴⁵³ Ankara Bölge İdare Mahkemesi Birinci İdari Dava Dairesi E.2021/2415 K.2023/3126 (24.05.2023) (Yayınlanmamış Karar).

4.4.2. Takdir Yetkisinin Konu Unsuru Bakımından İncelenmesi

İdari işlemde konu unsuru, bir idari işlemin hukuk düzeninde getirdiği yeniliği, işlemin sonucunun getirdiği değişikliği ifade etmektedir.⁴⁵⁴ İdarenin geçici görevlendirme işlemi tesis edip etmeme konusunda seçim hakkının olması, işlemi nasıl tesis edeceğine dair serbestiye sahip olması ve geçici görevlendirme işlemi tesisi için önünde birçok kanuni düzenlemeyle imkân sağlanması; konu unsuru bakımında takdir yetkisine sahip olduğunun göstergesidir.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde Barajlar Şube Müdürü olarak görev yapan davacı, Büyükşehir Belediye Başkanlığı bünyesinde altı ay süreyle geçici görevlendirilmiştir. Davacı tarafından görevlendirme işleminin hukuka uygun olmadığı iddiasıyla iptal davası açılmıştır. İlk derece mahkemesi *“hizmet gereklerinin zorunlu kıldığı hallerde geçici görevlendirmenin mümkün olacağı, davacının geçici görevlendirilmesinin de şube müdürlüğü kadrosunda bir değişiklik olmaksızın yalnız fiili hizmetinde değişikliğe giderek kurumun ihtiyacı doğrultusunda süre belirterek yapıldığının görülmesi ve bu görevlendirmenin kamu yararı ve hizmet gerekleri dışında yapıldığına ilişkin bir tespitle bulunulmaması karşısında(...)*” işlemin hukuka uygun olduğu gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Davacı tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine bölge idare mahkemesi, *“(...)geçici görevlendirme işlemi, istisnai bir işlem türü olup ihtiyaç, zorunluluk ve kişinin özel bilgi ve deneyiminden faydalanma amacıyla tesis edileceği, ancak somut olayda özel bilgi ve deneyime ihtiyaç duyulduğuna, işlemin tesisinde zorunluluk olduğuna, davacının asıl unvan ve kadrosunun korunduğuna dair durum ortaya konulmadığı; nitekim sonraki işlemle davacının unvanının da üzerinden alınmış olduğu anlaşıldığı; bu haliyle geçici görevlendirme işleminin zorunlu ve gerekli şartları taşımadığı, ‘açıklık’ ve ‘belirlilik’ unsuru ihtiva etmediği(...)*” gerekçeleriyle işlemin hukuka ve mevzuata aykırı olduğuna karar vermiştir.⁴⁵⁵

İdare hukukunda, idari sözleşmeler bir tarafa bırakılırsa kural olarak tarafların iradeleriyle kararlaştırılan hukuki ilişkiler yoktur. İdare hukukunda *“statüler”* yani *“genel hukuki durumlar”* mevcuttur. Taraflarca yeni hukuki durum oluşturulmaz, idarenin işlemlerinin konusu önceden belli veya belirlenebilirdir. Bu mahkeme kararındaki iptale konu olan geçici görevlendirme işleminde de idare takdir yetkisine uygun şekilde hukuki bir sonuç meydana getirmemiştir. Kamu yararı ve hizmet gerekleri halinde uygulama imkânı bulunan geçici

⁴⁵⁴ Atay, *İdare Hukuku*, 623.

⁴⁵⁵ Bursa Bölge İdare Mahkemesi Dördüncü İdari Dava Dairesi E.2023/1255, K.2024/213 (08.02.2024) (Yayınlanmamış Karar).

görevlendirme işlemi, hukuka ve mevzuata aykırı sonuçlar doğurarak gerçekleştirilmiştir. İdari işlemin konusunun tesis edilen işlemin sonucunda hukuk düzeninde meydana gelen değişiklikler oluşturduğundan bahsedilmiştir. Dolayısıyla uyuşmazlıkta idare geçici görevlendirme işlemi tesis ederken konu unsuruna aykırı hareket ettiği sonucuna ulaşılıyor.

5. Geçici Görevlendirme İşleminde Yürütmenin Durdurulması

Geçici görevlendirme işleminin kamu görevlileri hakkında uygulama olanağı oldukça geniştir. İşlemin temel amacı kamu hizmetinin sürekliliğinin sağlanması veya oluşan personel ihtiyacının kısa süreliğine giderilmesidir. Geçici görevlendirme işlemi sıkı şekil şartlarına bağlanmış olsa da idare, hukuka aykırı şekilde bu usulü kullanabilir. Çalışmanın bu kısmında, söz konusu hukuka aykırılıklara ilişkin muhatapların tüketebileceği yollar hakkında çeşitli açıklamalarda bulunulacaktır.

Hukuk devletinin temel gereklerinden biri olan ve Anayasa'nın 125. maddesinde düzenlenen idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunun açık olduğu düzenlemesi, bireyleri idarenin işlemlerine karşı koruyucu bir mekanizma sağlamaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde idari işlemler dolayısıyla menfaati ihlal edilenlerin iptal davası açabileceği açık bir şekilde düzenlenmiştir.⁴⁵⁶ Bu maddenin devamında ise idarenin eylem veya işlemlerinden kişisel hakları doğrudan ihlal edilenlerin, uğradıkları zararları karşılayabilmesi adına tam yargı davası açabileceği ifade edilmiştir.⁴⁵⁷ İdare hukukunda idari işlemler hakkında hukuka uygunluk karinesi uygulanmaktadır. Bunun anlamı ise, bir idari işlem hakkında aksi karar verilinceye kadar hukuka uygun olduğunun kabulüdür.⁴⁵⁸ Buna göre idarenin kamu görevlisi hakkında tesis etmiş olduğu bir geçici görevlendirme işleminin hukuka aykırı olduğu düşünülüyorsa iptal davası yoluna gidilmelidir. Geçici görevlendirme işlemi kamu görevlisinin hayatı üzerinde çok ciddi sonuçlara sebebiyet verebileceğinden, iptal davasına ilişkin bu yol oldukça mühimdir.

İdareler, kamu hizmetlerinin niteliği gereği üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahiptirler.⁴⁵⁹ Bu üstün yetkiler sayesinde idari işlemler ilgililerinin rızasına gerek duymadan tesis edilmektedirler. Hukuka uygunluk karinesiyle de işlemler oluşturuldukları an icrai nitelik

⁴⁵⁶ Resmî Gazete Tarih:06.01.1982 Sayı:17580, Çalışmanın devamında “İYUK” olarak anılmıştır.

⁴⁵⁷ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*,575; Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdari Yargı Mevzuatı*, 18.Baskı (Ankara: Savaş Yayınevi, 2018), 214.

⁴⁵⁸ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 316.

⁴⁵⁹ Zehra Karakuş Işık, “Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Gerekçe Sorunu”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 26/1 (2022), 538.

taşılmaktadır.⁴⁶⁰ İşlem idare tarafından geri alınıncaya veya mahkeme tarafından iptal davası sonucunda iptal edilene kadar hukuka uygun kabul edilmektedir.⁴⁶¹ İYUK'un 27. madde ilk fıkrasında da düzenlendiği üzere bir işlem hakkında iptal davası açılması o işlemin yürütmesini durdurmaz. Hukuka aykırı bir idari işlem olduğunu iddia eden kişi konu hakkında iptal davası açsa bile, bu işlemin icrası devam edecektir. Davacıları iptal davalarının bu gibi olumsuz sonuçlarında korumak için 2577 sayılı İYUK'un 27. maddesinde düzenlenen "*yürütmenin durdurulması*" müessesesi kabul edilmiştir.⁴⁶²

Yürütmenin durdurulmasının iptal davalarında birden çok önemli işlevi vardır. Davacıyı iptal davası sonuçlanıncaya kadar işlemin olumsuz sonuçlarından korur. Diğer taraftan gerekli şartların oluşması durumunda idarenin hukuka uygun hareket edip etmediğine dair bir ön inceleme imkânı da sağlar.⁴⁶³ Yürütmenin durdurulması kurumunun önemine binaen Anayasa'nın 125.maddesinin 5. ve 6. fıkralarında düzenlendiği görülmektedir. Bu fıkralar, yürütmenin durdurulmasına ilişkin şartları bünyesinde bulunduran ve bu kurumun kullanılmasının hangi durumlarda sınırlandırılabilmesine ilişkin hususların yer aldığı önemli düzenlemelerdir. İYUK'un 27. maddesinde de ifade edildiği üzere, idarenin tesis etmiş olduğu bir işlem hakkında yürütmesinin durdurulması için işlemin bünyesinde iki şart aranmaktadır. Bunlar; tesis edilmiş olan işlemin uygulanması halinde telafisi güç zararların meydana gelmesi veya giderilmesi imkânsız zararların doğması ve idare tarafından tesis edilmiş olan işlemde açık bir biçimde hukuka aykırılık görülmesi gerekir.⁴⁶⁴ Çalışmamızın konusu yürütmenin durdurulması hususunun geçici görevlendirme işlemi bakımında önemi olduğundan, yürütmenin durdurulmasına ilişkin usule ve esasa ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmayacaktır.

2012 yılında yürütmenin durdurulması hakkında önemli bir değişiklik yapılmıştır. 6352 sayılı Kanun'un 57. maddesi, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız bir zarar doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması halinde; "*işlem uygulanmakla etkisi tükenmeyecek*" nitelikte değerlendirilmekteyse idarenin yapmış olduğu işleme ilişkin savunmasının alınmasıyla veya savunma süresinin geçmesiyle işlemin yürütmesinin durdurulabileceğine, "*işlem uygulanmakla tükenebileceği*" ise savunma alındıktan sonra tekrar

⁴⁶⁰ Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 1.Baskı (Ankara: Savaş Yayınevi, 2018), 410.

⁴⁶¹ Karakuş Işık, "Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Gerekçe Sorunu", 538.

⁴⁶² Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 1.Baskı (Ankara: Savaş Yayınevi, 2018), 410; Karakuş Işık, "Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Gerekçe Sorunu", 538.

⁴⁶³ Ahmet Bağrıaçık, "Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Uygulamakla Etkisi Tükenecek İşlem Sorunsalı", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 29/1 (2021), 696.

⁴⁶⁴ Akyılmaz vd., *Türk İdari Yargı Mevzuatı*, 343; Akyılmaz vd., *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 415.

değerlendirme yapmak şartıyla savunmaya gerek duyulmaksızın işlem hakkında yürütmesinin durdurulması kararı verilebileceğine dair değişiklikleri içermektedir.⁴⁶⁵

Yukarıda ele almış olduğumuz bu düzenlemeye ilişkin Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmıştır.⁴⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, yürütmenin durdurulması başvurularının incelenmesindeki savunmaya ilişkin kuralın uygulanmakla etkisi tükenecek işlem-tükenmeyecek işlem şeklinde ayırım yapılmasını, idareye yöneltilen iddia karşısında kendini savunma imkânı sağladığını ve Anayasa'nın 125.maddesinde belirtilen şartları sınırlayıcı bir husus ihtiva etmediğini kabul etmiştir.⁴⁶⁷ Mahkemeye göre uygulanmakla etkisi tükenecek işlemde uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız bir zarar doğacağı açık biçimde ortada olduğundan diğer işlemlerden farklı olarak “*aciliyet*” unsurunu meydana gelmiş ve bu nedenle savunma konusunda ayrıma gidilmiştir.⁴⁶⁸

Geçici görevlendirme işlemi bakımından yürütmenin durdurulması kararı hakkında önem arz eden bir diğer düzenleme; 2577 sayılı İYUK'un 27. maddesinin 2. fıkrasından sonra gelmek üzere 2014 tarihli ve 6525 sayılı Kanunun 17. maddesiyle eklenen “*Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerden sayılmaz.*” cümlesidir.⁴⁶⁹ Bahsi geçen eklemeyle beraber, geçici görevlendirme işlemi de dahil olmak üzere bazı idari işlemlere yönelik açılan iptal davalarında yürütmeyi durdurma isteminde bulunulduğunda, tesis edilmiş olan işlemin uygulanması halinde telafisi güç zararların meydana gelmesi veya giderilmesi imkânsız zararların doğması ve idare tarafından tesis edilmiş olan işlemde açık bir biçimde hukuka aykırılık görülmesi işlemi tesis eden idarenin savunması alınmadan bu kararın verilebilmesi için yeterli olmayacaktır.⁴⁷⁰ Bu işlemler için yürütmenin durdurulması kararı ancak ve ancak idarenin savunması alındıktan sonra verilebilecektir. Ancak 2577 sayılı İYUK 27/3'de düzenlendiği üzere işlemin yürütmesinin durdurulması istemi açıkça yerinde olmadığı anlaşıyorsa, istem savunma alınmadan da reddedilebilir. Kanuna eklenen bu düzenleme hakkında da Anayasa

⁴⁶⁵ Resmî Gazete Tarih: Tarih: 5/7/2012 Sayı: 28344.

⁴⁶⁶ Bağrıaçık, “Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Uygulamakla Etkisi Tükenecek İşlem Sorunsalı”, 702.

⁴⁶⁷ Anayasa Mahkemesi (AYM) E.2012/100, K. 2013/84 sayılı 04.07.2013 tarihli kararıyla Resmî Gazete Tarih: 02.08.2013 Sayı:30963.

⁴⁶⁸ Ahmet Talha Tetik, “Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Telafisi Güç ya da İmkânsız Zarar Kavramı ve Uygulamakla Etkisi Tükenen İdari İşlemler”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11/2(2020), 715.

⁴⁶⁹ Resmî Gazete Tarih: Tarih: 06.03.2014 Sayı: 28933 (Mükerrer).

⁴⁷⁰ Bağrıaçık, “Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Uygulamakla Etkisi Tükenecek İşlem Sorunsalı”, 713.

Mahkemesinde iptal davası açılmış, ancak söz konusu hüküm Anayasa'ya aykırı görülmemiştir.⁴⁷¹

Genel anlamda ele alacak olursak, geçici görevlendirme işlemine karşı açılan bir iptal davasında yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması halinde, davalı idarenin savunması alındıktan sonra veya savunma süresi sona erdikten sonra yürütmenin durdurulması kararı tesis edilebilmektedir. Geçici görevlendirme işleminin niteliği düşünüldüğünde, iptal davasının açılmasıyla beraber yürütmenin durdurulması kararının verilmesine kadar geçen sürede (idarenin savunma hazırlaması, mahkemeye sunulması, mahkemenin incelemesi gibi) işlemin geri döndürülemez sonuçları ortaya çıkabilir. Kamu personeli hakkında hukuka uygun olmayan geçici görevlendirme işleminin tesis edildiği varsayılırsa, işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilene kadar, kişi belki bir başka ilde çalışmaya zorlanacaktır. Kamu yararına ve hizmet gereklerine uygun olmayan sebeplerden dolayı görevlendirilmiş olduğu işi yürütmek zorunda kalacaktır. Görevli hakkında tesis edilen işlemin iptali ve hatta yürütmesinin durdurulması kararı tesis edilene kadar görevlendirme işlemi sona ermiş olması da ihtimal dahilindedir. Altı aylık bir geçici görevlendirmenin bir başka ilde olması durumunda kamu görevlisinin bir başka ile taşınma gibi maddi ve manevi külfet altına gireceği göz önünde bulundurulursa, hukuka uygun olmayan bu gibi geçici görevlendirmelerde yürütmenin durdurulması kararının verilmemesi “*sürgün*” gibi durumlara yol açabilmektedir.⁴⁷²

⁴⁷¹Anayasa Mahkemesi (AYM) E.2014/86 K. 2015/109 sayılı 25.11.2015 tarihli kararıyla Resmî Gazete Tarih: 08.01.2016 Sayı:29587; Tetik, “Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Telafisi Güç ya da İmkânsız Zarar Kavramı ve Uygulamakla Etkisi Tükenen İdari İşlemler”, 715

⁴⁷² Sağlam, “Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği ve Beraberinde Getirdiği İhtilaflar”, 179.

SONUÇ

Bu çalışmadaki temel gayemiz, devlet memurları hakkında tesis edilen geçici görevlendirme işlemlerine ilişkin ortaya çıkan hukuki sorunları tespit etmek ve bunlara çözüm önerileri getirmektir. Türk idare hukukunda geçici görevlendirmeye ilişkin düzenlemeler uzun süredir yürürlüktedir. Uygulamada devlet memurları hakkında oldukça fazla sayıda geçici görevlendirme işlemi tesis edilmektedir. Buna rağmen devlet memurlarının geçici görevlendirilmesi konusu, doktrinde birkaç makale dışında yeterince akademik çalışmanın konusunu oluşturamamıştır. Çalışmamızda, geçici görevlendirme işleminin ne anlam ifade ettiği, geçici görevlendirmenin türleri, tesis edilme usulü, memura hangi hakları sağladığı ve ne gibi yükümlülükler yüklediği incelenmiştir. Geçici görevlendirme memurun sosyal ve çalışma hayatında değişikliklere sebebiyet verdiği için diğer hak ve özgürlükleri bağlamında ayrıca incelenmiştir. Bunun dışında çalışmamızda, geçici görevlendirme işleminin ayırt edici özellikler taşıdığı harcırah ve yürütmenin durdurulması hususları da incelemeye tabi tutulmuştur.

Devlet memurlarının kadrosunun bulunduğu yerde kamu hizmetlerini ifa etmesi esastır. Çünkü devlet memuruna kadrosunun bulunduğu görevde ve yerde kamu hizmetine ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla birlikte bazı olağanüstü durumlarda kamu hizmetine duyulan ihtiyaç artabilir. Kamu personel sayısının yetersiz olması gibi durumlarda idarenin faaliyetleri düzenli olarak işlemez. Bazı hallerde ise özel ve teknik bilgi gerektiren kamu hizmetlerinde kendisini yetiştirmiş kamu görevlilerine ihtiyaç duyulabilir. Keza memurun yaşam koşullarında yaşanan değişiklikler nedeniyle görev veya görev yeri değişikliği ihtiyacının doğması söz konusu olabilir. Bunun gibi örneklerini arttırabileceğimiz durumlarda, uygulamada yaşanan sorunlar her zaman kanuna uygun atama ve naklen atamalar yoluyla çözülememektedir. Kamu hizmetine duyulan ihtiyaca daha hızlı yanıt verilmelidir. Aksi takdirde kamu düzeni zarar görebilir. Bu doğrultuda, kamu görevlilerinin görevleri esnasında yatay ya da dikey ekseninde olmak üzere bir kadrodan diğerine geçişlerine imkân sağlayan “geçici görevlendirme” kurumu getirilmiştir. Danıştay kararlarında her zaman vurgulandığı üzere bu imkân, istisnai bir nitelikte olup kamu yararının gerektirdiği hallerde ve kamu hizmetlerinin düzgün işleyebilmesi için kullanılmalıdır. Önceliğin her zaman memuriyet ve yönetici kadrolarına kariyer ilkesine uygun, liyakat esaslarının dikkate alınarak tesis edilen atama işlemleri olduğu unutulmamalıdır. Geçici olarak tesis edilen görevlendirme işlemini, kamu kurumlarının kendi aralarında veya kurumların kendi içinde kanun hükümlerine uygun şekilde kamu personelini değiştirebilme imkânı olarak tanımlamak mümkündür. Geçici görevlendirme işlemi, kurumlar arası birim

ve/veya görev yeri değişikliği doğuran “kurumlar arası geçici görevlendirme” ve aynı kurumun kendi içinde birim ve/veya görev yeri değişikliği doğuran “kurum içi geçici görevlendirme” işlemi olarak iki şekilde tesis edilebilmektedir. Çalışmamızda, bu iki geçici görevlendirme türü hakkında bunların hangi koşullar altında tesis edildiğine ve yapılış usulüne ilişkin ayrıntılı incelemelerde bulunulmuştur.

657 sayılı DMK’nın ek 8. maddesinde yer alan kurumların karşılıklı mutabakatı üzerine geçici süreli görevlendirme işleminin tesisine ilişkin dikkat çekici şartlar; görevlendirmenin altı aylık yasal süreyi geçmemesi, görevlendirmeyi yapmaya iten sebebin ani gelişen ihtiyaç kaynaklı ve kamu hizmetinin devamlılığını sürdürmek olması, geçici görevlendirmeyi yapma sebebinin objektif nedenlerle açıklanması şeklinde sıralanabilir. Kamu yararının gerektirdiği hallerde ve kamu hizmetlerinin düzgün işleyebilmesi için tesis edilen resen geçici görevlendirmelerde ise idareye tanınan takdir yetkisinin sınırsız olmadığı, bu bakımdan yargısal denetime tabi tutulduğu unutulmamalıdır.

375 sayılı KHK’nın ek 25. maddesine göre tesis edilen geçici nitelikteki görevlendirme işlemlerine ilişkin olarak ise; idareyi görevlendirme yapmaya iten sebebin, kamu yararının gerektirdiği hallerden olduğunun ve kamu hizmetlerinin düzgün işleyebilmesi için bağlantısının somut biçimde ortaya konması, görevlendirilecek kişinin kadro ve pozisyon hakkında bilgilendirilmesi, kadro ve pozisyonun geçici görevlendirme için statü şartına uygun olması gibi dikkat çekici şartların bulunduğu söylenebilir.

Bu şartlara uygun geçici görevlendirmeler idarenin takdir yetkisinin kontrol altında tutulmasına hizmet eder. Bu şartlara uygun geçici görevlendirme işlemleri; cezalandırma ve yıldırma amacıyla kişinin sosyal ve özel hayatına zarar verme gibi nedenlerle tesis edilen görevlendirmelerin önüne geçebilir.

Kurumlar arası geçici görevlendirme işlemleri özel nitelikteki kanuni düzenlemelerle de tesis edilebilir. Uygulamada bu özel düzenlemelerin hangi amaçla kurumlara verildiğinin anlaşılması gerekmektedir. Bu nedenlere riayet edilerek görevlendirme işlemleri tesis edilmelidir. İhtiyaç halinde idareler öncelikle durum hakkında özel bir kanuni düzenleme olup olmadığına bakmalıdır. Bu anlamda idareler işlem tesis ederken belli bir sistem içinde ilerlemelidir.

Kurum içi geçici görevlendirmeler ise hakkında kanuni bir düzenlemenin bulunmadığı, mahkeme kararları ve uygulamalar sonucunda gelişmiş olan bir görevlendirme imkanındır. Bu görevlendirme işlemi kamu yararı ve hizmet gerekleri temelinde belli nedenle tesis edilmelidir. Naklen atama sonuçları doğuracak şekilde süresiz tesis edilmemelidir. Bu uygulamanın

görevliyi kadrosundan uzaklaştırma veya cezalandırma amacıyla tesis edilmesi halinde ise mutlak surette hukuka aykırılık gündeme gelecektir.

Memur hakkında uygulanan geçici görevlendirme işleminin türüne göre sahip olduğu hakların ve kendisine yüklenen sorumlulukların farklılaşması söz konusudur. Bu doğrultuda idare ile memur arasında yaşanan uyuşmazlıklarda görevlendirme türünün doğru biçimde tespitinin ardından gerekli incelemeler yapılmalıdır. Aksi takdirde hukuka uygun olmayan sonuçlar ortaya çıkabilir. Herhangi bir kanuni düzenlemeye göre tesis edilen geçici görevlendirme işlemi; kamu yararı ve hizmet gerekleri ile memurun menfaatlerinin dengesi göz önüne alınarak hukuka uygun şekilde tesis edilmelidir. Aksi takdirde geçici görevlendirme işlemi, memurun temel hak ve özgürlüklerini ihlal edecek sonuçlar doğurabilir. İdarenin bu aşamada çift taraflı değerlendirme yapması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak adına yapılan geçici görevlendirme işlemlerinde bir yandan memurların haklarına da riayet etmelidir. İdarenin takdir yetkisinin geniş olduğu bu işlemin; cezalandırma amacı gütmesi ya da keyfi olarak tesis edilmesi halinde mobbing ortaya çıkmaktadır. Devlet memurunun geçici görevlendirilmesi aile hayatının bozulmasına sebebiyet verecekse işlem yine iptal edilebilir. Çünkü Anayasa ve sözleşmelerle korunan aile hayatına saygı hakkının ihlali ve idarenin sorumluluğu söz konusu olacaktır. Devlet memuru kadrolarına yasal koşulları taşıyanların kariyer ve liyakat esaslarına uygun şekilde atanmasının esas olduğu; geçici görevlendirme usulünün ise hizmet gereklerinden kaynaklanan geçici bir uygulama olduğu net bir biçimde anlaşılmalıdır. İdarelerin kamu hizmetlerini yürütürken bu yaklaşımı benimsemesi için gerekli düzenlemelerin yapılması ve denetimlerin sağlanması önemlidir.

Geçici görevlendirme; idarenin geniş takdir yetkisine sahip olduğu, uygulama alanı geniş, art niyetli kullanımlara açık bir işlem çeşididir. Devlet memuru hakkında kısa süreli ve istisnai şekilde uygulanması önerilen bu kurum, bazen kamu yararı ve hizmet gereklerinden ziyade memuru cezalandırmak, baskı altına almak gibi amaçlarla tesis edilebilmektedir. Bu yüzden çalışmamızın amacı; genel ve özel nitelikte birçok düzenlemeyle tesis edilen geçici görevlendirme işleminin mevzuatımızda ve uygulamada nasıl ele alındığını ayrıntılarıyla incelemek olmuştur. Tesis edilen geçici görevlendirme işleminin hukuki sonuçları değerlendirilmiştir. Bu sayede memurların hukuka aykırı şekilde tesis edilmiş geçici görevlendirmelerden koruması, hukuka aykırı geçici görevlendirmelere maruz kalmış memurların ise kanuni haklarını savunmalarına fayda sağlaması temenni edilmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, Osman Kürşat. “Devlet Personel Başkanlığından Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisine: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim”. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* 20/78 (2021): 1026-1046.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/esosder/issue/59802/556676>

Akarçay, Eren. “Türk İdare Hukukunda Mobbinge Karşı İdari Başvuru Yolları”. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi* 17/2 2024: 174-193.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/hiad/issue/92169/1594863>

Akarsu, Fatih. *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında Özel Durumlar*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2024.

Akçer, Güney. *Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi ve Bu Yetkinin Yargısal Denetimi*. Tokat: Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

Akdoğan, Cem Alper. *Türk Hukuku ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Açısından Temel Bir İnsan Hakkı Olarak Adil Yargılanma Hakkı*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.

Akkoyunlu, Sencer Abdullah. “Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 28/48 2023: 3-63.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/duhfd/issue/79713/1353377>

Akyazan, Ahmet Emre. “Maddi Açından İdari İşlemler”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 85 (2009): 220-240.

<https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-85-566#:~:text=MADD%C3%8E%20A%C3%87IDAN%20%C4%B0DAR%C4%B0%20%C4%B0%C5%9ELEM,ki%C5%9Filik%20d%C4%B1%C5%9F%C4%B1%20irade%20a%C3%A7%C4%B1k%20D%20lamas%C4%B1d%C4%B1r> .

Akyel, Recai- Söyler, İlhami. “Kamu Personel Yönetiminde Vekalet Müessesesi Sorunlar-Çözümler”. *Vergi Raporu Dergisi* 123 (Aralık2009): 7-16.

https://vergiraporu.com.tr/upImage/org/2009-123-Kamu_Personel_Yonetiminde_Vekalet_Muessesesi_Sorunlar-Cozumler-Ilhami_Soyler-Recai_Akyel%20.pdf .

Akyıldız, Ali. “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”. *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu: 151. Yıl*. Ankara: Danıştay Yayınları No:106, 2019.

Akyılmaz, Bahtiyar vd., *Türk İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.

Akyılmaz, Bahtiyar vd., *Türk İdari Yargı Mevzuatı*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.

Akyılmaz, Bahtiyar vd. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.

Akyılmaz, Bahtiyar. “Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi* 1/1 1998: 23-57.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/selcuksbmyd/issue/11287/134883>

Albayrak, Süha Oğuz. “Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 75/4 (2020): 1517-1549.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/58271/814996> .

Alçık, Merve. “*Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Maddi ve Manevi Varlığın Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı*”. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2018.

Anayasa.gen.tr, Türk Anayasa Hukuku Sitesi, “Devlet Personel Başkanlığının Web Sitesi Neden Hala Yayında” (Erişim: 18.07.2025) ,<https://www.anayasa.gen.tr/dpb.htm>

Arslan, Onur Ender. *Kamu Personel Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.

Aslan, Zehreddin – Altındağ, Halil. *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2024.

Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2024.

Avcı, Mustafa- Güncan, Gökhan. *Yükseköğretim Mevzuatı*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.

Avcı, Mustafa. *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2009.

Azrak, Ali Ülkü. “Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri”. *Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumları*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2003.

Azrak, Ali Ülkü. “İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi”. *İdare Hukuku ve İlim Dergisi* 6/1-3 1985: 17-28.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuihid/issue/1254/14731>

Bağrıaçık, Ahmet. “Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Uygulamakla Etkisi Tükenecek İşlem Sorunsalı”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 29/1 (2021): 695-723.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/suhfd/issue/59423/841195> .

Bayburtlu, Arif. *Devlet Memurlarının Naklen Atanmalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi*. Kırıkkale: Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

Boz, Selman Sacit. “Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 25/2 2017: 15-41.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/suhfd/issue/33139/336914>

Boz, Selman Sacit. “Tedviren Görevlendirme Usulünün Hukukiliği ve Sonuçları”. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13/1 (2023): 191-216.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/akdhfd/issue/79000/1265296>

Bucaktepe, Adil. “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 18/3-4 (2014): 459-489.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/48101/608251> .

Bucaktepe, Adil. “Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 19/2 2015: 199-224. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/48099/608213>

Bucaktepe, Adil. “İdare Hukukunda Vekalet”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 7/26 (2016): 143-167. <https://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php?pdf=0020380&lng=1>

Canman, Doğan vd. *Kamu Görevlileri El Kitabı*. Ankara: TODAİE, 2002.

Cındık, Taner. “Türk İdare Hukukunda Mobbing İddialarının İspatında Tanık Delili”. *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10/1 2025: 63-89.
<https://www.jurix.com.tr/article/40793?u=0&c=0#:~:text=Tan%C4%B1k%20delili%2C%20mobbingin%20varl%C4%B1%C4%9F%C4%B1n%C4%B1n%20ispat%C4%B1,a%C3%A7%C4%B1s%C4%B1ndan%20kritik%20bir%20%C3%B6neme%20sahiptir.>

Çağlayan, Ramazan. “Disiplin Cezalarının Uygulanması ve İtiraz”. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 3 / 1 2008: 19-28.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/eruhfd/issue/87504/1557243>

Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2024.

Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2025.

Çağlayan, Ramazan. “Türk İdare Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”. *Erzincan Binalı Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 6 / 3-4 2003: 171-208.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ebyuhfd/issue/63554/962024>

Çolak, Nusret İlker. “Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri”. *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi* 9/1-2 (2005): 127-165.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ebyuhfd/issue/63549/962961>

Çınar, Merve. “Türk Hukuku’nda İdarenin Takdir Yetkisi ve Denetimi”. İstanbul: Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2018.

Çınarlı, Serkan- Çeliktaş, Özge. “Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) Kararları Işığında Devlet Memurlarının Geçici Görevlendirilmesi”. *Terazi Hukuk Dergisi* 13/143 (Temmuz 2018): 31-42. <https://www.jurix.com.tr/article/14228?u=0&c=0> .

Çınarlı Serkan- Çelik Selçuk Sinan. Yargı Kolunun Tespitinde Kamu Görevlisinin Görev Kusuru, Kişisel Kusur Ayrımı ve Mobbing Uygulamalarının Durumu”. *Terazi Hukuk Dergisi* 11/118 2016: 41-56.
<https://www.jurix.com.tr/article/5224?u=0&c=0>

Çıtak, Halim Alperen. *İdare Hukukunun İçtihadı Karakteri*. Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi,2019.

Danıştay Dergisi, Erişim 14.06.2025. <https://www.danistay.gov.tr/danistay-dergiler>

Demirkol, Selami. “Hukuk Devleti İlkesinin İdare Aygıtı ve İdari Yargıyı Yönetmesi”. *Danıştay Dergisi* 155 (2023): 7-49. <https://dergi.danistay.gov.tr/documents/s.demirkol.pdf>

Dönmez, Mustafa. *Memur Hukuku*. Ankara: Bilge Yayınevi,2024.

Dönmez, Mustafa. *Devlet Memurları Disiplin Hukuku*. Ankara: Bilge Yayınevi,2024.

Duran, Ömer. “Kamu Personel Rejimi Ders Notları”. *Sayıştay Başkanlığı* (Ocak 2018): 1-546. https://batman.edu.tr/images/files/%C4%B0dari%20Birimler/Strateji_DB/Kamu_Personel_Rejimi.pdf

Ekinci, Murat. *İdari İstikrar İlkesi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

Eliküçük, Kutlugün. “Devlet Memurlarının Naklen Atanma Usulünün Yargı Kararları Işığında İncelenmesi”. *Danıştay Dergisi* 154 (2022): 291- 315. <https://dergi.danistay.gov.tr/documents/kutg%C3%BCn%20elik%C3%BC%C3%A7%C3%Bk.pdf>

Erarslan, Yunus. “657 Sayılı Kanun Kapsamında Memurlarının Kurumlar Arası Naklen Atanmaları”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 30/1 (2022): 399- 440. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/suhfd/issue/68697/1072498>

Erdoğan, Kadir. *Akademik Yükseltirme, Atamalar ve Yargısal Denetim*. Ankara: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2018.

Ergen, Cafer. “Harcırah Kanunu’nda Eskiye Dönüldü”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 67/1 (2006): 339 353. <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2006-67-280>

Evren, Çınar Can. “2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu M.13/B-4 Hükmü Uyarınca Yapılan Görevlendirmelerin Hukuki Tahlihi”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 24/3 (2020): 305-323. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/56241/775413> .

Evren, Çınar Can- Uçar, İsmail. *Kamu Görevlileri Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.

Gezer, Bekir. “Kamu Personel Rejiminde Memur Kadrolarını Etkin Kullanma Mekanizmaları”. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi* 4/2(2023): 305-326. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod/issue/79379/1128738> .

Gözler, Kemal- Kaplan, Gürsel. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları,2024. Güçlü, Yaşar. *Devlet Memurlarının El Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009.

Güher, Ulu. “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 19/28 (2020): 74-102. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1288913>

Gümüş, Ali Tarık. “Türk Anayasasında Kişinin Maddi ve Manevi Varlığını Koruma ve Geliştirme Hakkı”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13/2 2005: 133-172.
<https://doi.org/10.15337/SUHFD.2017.183>.

Güncel Türkçe Sözlük. Erişim 14.06.2025. <https://sozluk.gov.tr/> .

Günday, Metin. “Kamu Personel Rejimi”. *Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri*, Ankara: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, 2002.

Güneyi, Ali. “Türk Kamu Personel Sistemine Bütünsel Bir Bakış”. *Publicus* 2 (2024): 32-82.
<https://publicus-journal.kamuyonetimi.org.tr/journal/article/view/48> .

Gürbüz, Reşit. *Türkiye’nin İdari Yapısı ve Kamu Görevlileri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2025.

İlhan, Emre. *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İçin Emsal Yargı Kararları*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2024.

Kaba, Ladji. “AİHM Kararlarında Aile Hayatına Saygı Hakkının Uygulamasında Devletin Yükümlülüğü”. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2018.

Karatepe, Şükrü. “İdarenin Takdir Yetkisi”. *Türk İdare Dergisi* 63/392 1991: 48-65.
<https://doi.org/10.21492/inuhfd.997209>

Kasapoğlu Turhan, Mine. Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Korunma Yolları”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 105 2013: 89-128.
<https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-105-1258>

Keskinsoy, Ömer vd. *Türk Anayasa Yargısında Adil Yargılanma Hakkı*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.

Kalabalık, Halil. *İdare Hukuku Dersleri Cilt I*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.

Karahanogulları, Onur. “Belediye Personelinin Yapısına İlişkin Gözlemler”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 47/1-4 (1998): 279-318.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/auhfd/issue/42684/514742>

Karakuş Işık, Zehra. “Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Gerekçe Sorunu”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 26/1 (Ocak 2022): 537-567.
<https://doi.org/10.34246/ahbvuhfd.1065435>.

Kaya, Cemil. “Danıştay Kararları Işığında Kurumlar Arası ve Kurum içi Geçici Süreli Görevlendirme”. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 6/1-2 (2011):123- 142.
<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/4254650> .

Kayar, Nihat. *Kamu Personel Yönetimi*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2025.

Kılıç Fethi- Kılıç Ümmügülsüm. “Türk Aile Hukukunda Ailenin Korunması”. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi* 19/2 2019: 482- 491
<https://dergipark.org.tr/en/pub/esad/issue/82042/1274752>

Kırışık, Fatih. *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetim*. Ankara: Ekin Yayınevi, 2016.

Kulaç, Duygu. “Devlet Memurlarının Disiplin Sorumluluğu”. İstanbul: Yeditepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.

Kulaç, Duygu. *Devlet Memurlarının Disiplin Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

Lokmanoğlu, Salim Yunus. *İşyerinde Psikolojik Taciz Mobbing*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2024.

Mortaş, Süleyman. *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Hukukunda Aile Hayatının Korunması*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.

Oğurlu, Yücel. “Danıştay Kararlarından Örneklerle Naklen Atamalar Sorunu”. *Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumları*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2003.

Özdemir Ercüment- Kırbıyık Bünyamin. *657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’na Göre Görevden Uzaklaştırma*. PDF: Türkiye Cumhuriyeti Kültür Turizm Bakanlığı, 2020. <https://www.tarimorman.gov.tr/rtb/Belgeler/4-657%20SAYILI%20DEVLET%20MEMURLARI%20KANUNUNA%20G%C3%96RE%20G%C3%96REV DEN%20UZAKLA%C5%9ETIRMA.pdf>

Özdemir, Selman. “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler Bağlamında Belediyeler Arası Geçici Süreli Görevlendirmeler”. *Mahalli İdareler Dergisi* 5/56 (Ağustos 2017): 3-11. https://www.academia.edu/37359886/D%C4%B0%C4%9EER_KURULU%C5%9ELARLA%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0LER_BA%C4%9ELAMINDA_BELED%C4%B0YELER_ARASI_GE%C3%87%C4%B0C%C4%B0_S%C3%9CREL%C4%B0_G%C3%96REVLEND%C4%B0RMELER .

Özkal Sayan, İpek. *Kamu Personel Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.

Özkal Sayan, İpek- Albayrak, Süha Oğuz. “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”. *Amme İdare Dergisi* 44/3 (Eylül 2011): 141-172. <https://search.trdizin.gov.tr/en/yayin/detay/122547/istisnailikten-genellige-gecicilikten-sureklilige-4b-sozlesmeli-personel-istihdami>

Özkal Sayan, İpek. “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi* 64/1 (2009): 201-245. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3077/42645>

Pala Kavalcı, Melike. “Kamu Görevlilerinin Mobbing Davranışlarının İdari Eylem Niteliği”. *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7/1 2024: 241-263. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/neuhfd/issue/84016/1461200>

Palabıyık, Buğra. *Yargı Kararları Işığında Mobbing*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2023

Sağlam, Mehmet. *Devlet Memurlarının Naklen Atanmaları ve Nakil İşlemlerinin Yargısal Denetimi*. Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 1999.

Sağlam, Mehmet. “*Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması*”. Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 2003.

Sağlam, Öykü. “Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği ve Beraberinde Getirdiği İhtilaflar”. *İstanbul Barosu Dergisi* 95/4 (2021): 169- 183.
<https://www.jurix.com.tr/article/14228?u=0&c=0> .

Sancakdar, Oğuz- Önüt, Lale Burcu. *Memur Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.

Sancakdar, Oğuz vd. *İdare Hukuku El Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.

Serttaş, Seher. Yargı Kararları Işığında Devlet Memuriyetine Yakışmayan Tutum ve Davranış Kavramının Değerlendirilmesi”. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12/2 2022: 845-870.
<https://doi.org/10.54704/akdhfd.1169693>

Sezginer, Murat. “İdari İşlem-İcraîlik-Ayrılabilir İşlem-Yargısal Denetim”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 69/1-2 (2011): 241-250.
<https://dergipark.org.tr/en/pub/iuhfm/issue/9185/115026> .

Şat, Nur. “Türkiye’de Belediye Başkanlığı Yardımcılığı”. *Ankara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 32/3 (2018): 601-626.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/38242/332807>

Şimşek, Akın. *Memur Özlük Rehberi*. Ankara: Ankara Yayınevi, 2021.

Şimşek, Savaş. “Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme”. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 6/2 (2016): 387 406.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/kusbd/issue/25163/265834>

Şinik, Bilal. *Türkiye’nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli*. İstanbul: Türkmen Kitabevi, 2012.

Tepe, Harun. “İnsan, İnsan Onuru ve İnsan Hakları”. *İnsan Onuru ve İnsana Saygı Sempozyumu*, Antalya: Antalya Bilim Üniversitesi Karşılaştırmalı Hukuk Uygulama ve Araştırma Merkezi, 2019.

Tekin, Abdullah Harun. *Anayasa Mahkemesi ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kararlarında Mobbing*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2024.

Tetik, Ahmet Talha. “Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Telafisi Güç ya da İmkânsız Zarar Kavramı ve Uygulamakla Etkisi Tükenen İdari İşlemler”. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11/2(2020): 708-723. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/inuhfd/issue/55727/708312> .

Topcu Mumcu, Dilek. “Farklı Boyutlarıyla Kamu Yararı Kavramına Değinmek”. *Uluslararası Eşitlik Politikaları Dergisi* 1/1 (2021): 97-109.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/uepd/issue/68786/1083445>

Tutar, Hasan – Uslu, Ferhat. *Mobbing Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.

Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (TÜRKİYE KAMU SEN), Erişim 07.07.2025.

<https://www.kamusen.org.tr/arsiv/danistay-2--daire-si-kararinin-degerlendirilmesi/559/>

Uz, Abdullah. “6245 Sayılı Harcırah Kanunu ve Uygulaması Üzerine Bazı Hukuki Değerlendirmeler”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 15/1 (2007): 59-116. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/suhfd/issue/26639/281153> .

Yavuzdoğan, Seçkin. *Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama*. 1.Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.

Yavuzdoğan, Seçkin. “Danıştay’ın Naklen Atamalarda ‘Aile Birliğinin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi’ İlkesine Yaklaşımı”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 5/19 (2014): 181-210. <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2014-115-1428>

Yavuzdoğan, Seçkin. “5393 Sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not”. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10/1-2 (2006): 203-214. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ebyuhfd/issue/63547/961468>

Yavuzdoğan, Seçkin- Ergene, Arda. “Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Vekalet Görevi ve İkinci Görev Yasağı”. *Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13/25 (2023): 205-223. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2890666>

Yıldırım, Cuma. “Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Sorunları Üzerine Bir Analiz”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 35/3 (2019): 346-372. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sbe/issue/49505/546025>

Yıldırım, Ramazan vd., *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt I*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2024.

Yıldız, Günay. “Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma”. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 8/15 (2019), 413-437. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ufuksbedergi/issue/57470/815082> .

Yılmaz, Berk. “2017 Anayasa Değişikliği Sonrası İdarenin Kanuniliği İlkesi Çerçevesinde Kamu Hizmeti Kurma Yetkisi”. *Adalet Dergisi* 73 (2024): 591-613. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/adaletdergisi/issue/87841/1573741>

Yılmaz, Harun. “Danıştay Kararları Işığında İdari İstikrar İlkesinin İdari Yargılama Hukukuna Önemli Yansımaları”. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 9/17 (2021): 523-546. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/mdergi/issue/63043/957882>

Yüce, Turhan Tufan. “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”. *Danıştay Dergisi* 88 1994: 5-14. <https://www.danistay.gov.tr/danistay-dergiler>

Yücesoy, Ayşe Aslı. “Kanuni İdare Çerçevesinde Tedviren Görevlendirme Usulü”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 26/1 (2018): 127-147. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/463747#:~:text=Tedviren%20g%C3%B6revlendirme%2C%20as%C4%B1da%20aranan>

[%20ko%C5%9Fullara,g%C3%B6revlisi%20eliyle%20y%C3%BCr%C3%BCt%C3%BClmesi%20anlam%C4%B1na%20gelir.](#)

Yüceyılmaz, Hilal- Özgür, Hüseyin. “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri Ve Ek Tablolarının Analizi, 2006–2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma”, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 11/1 (2018): 87-115.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/usaksosbil/issue/36870/420933>

