

Davacı ve Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen: Türkiye İmar İnşaa Hizmetleri Kamu
Görevlileri Sendikası (Türk İmar-Sen)

Vekili: Av. İlhan Kara

Erzurum Mahallesi Talatpaşa Bulvarı No:160 Kat:7
Cebeci Çankaya/ANKARA

Davalılar: 1- Başbakanlık / ANKARA

Vekilleri: Hukuk Hizmetleri Başkan Vekili İsmail Uluyol -
Hukuk Müşaviri Şencan Güneş

2- Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi
Başkanlığı / ANKARA

Vekili: I. Hukuk Müşaviri İsmail Yeşil -aynı yerde-

İsteğin Özeti: Davacı Sendika vekili, 30.4.2015 tarihli ve 29342 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin 7. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinin 2 numaralı alt bendinde "arama ve kurtarma teknisyeni" ibaresine yer verilmemesi şeklindeki eksik düzenlemenin, 7. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendinin 2 numaralı alt bendinde yer alan "şef" ibaresinin, 7. maddesinin 1. fıkrasının (ğ) bendinin 1 numaralı alt bendinde yer alan "Üniversitelerin eğitim fakülteleri bölümünden veya pedagojik formasyon belgesine sahip olmak kaydıyla Fen-Edebiyat fakülteleri bölümlerinden mezun olmak" hükmünün, "Görevde yükselme veya unvan değişikliği sınavı için ilana çıkılan kadrolara Valiliklerce atama yapılamaz" hükmüne yer verilen 22. maddesinin, 24. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "Diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapanlardan, bu Yönetmelikte belirtilen aynı unvana veya bu unvanın bulunduğu aynı alt gruptaki diğer unvanlara veya daha alt unvanlara genel hükümlere göre naklen atama yapılabilir. Ancak, bu şekilde atanacaklarda bu Yönetmelikte o kadro veya unvan için öngörülen şartlardan Başkanlıkta veya il afet ve acil durum müdürlüklerinde belli bir süre çalışmış olmanın dışındaki tüm şartlar aranır" hükmünün ve 2. fıkrasında yer alan "Merkez ve taşra teşkilatı birimlerindeki kadrolara ilk defa, yeniden, kurum dışı ve kurum içi nakil yolu ile atanan personel üç yıl süre ile yer değiştirme talebinde bulunamaz" hükmünün iptalini ve yürütmenin durdurulmasını istemektedir.

Danıştay Tetkik Hakimi: Evrim Karamanlıoğlu

Düşüncesi: Yürütmenin durdurulması isteminin, 24. maddenin 1. ve 2. fıkraları yönünden kabulü gerektiği düşünülmüştür.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onaltıncı Dairesince, davalı idarelerin birinci savunmalarının geldiği görülerek gereği görüldü:

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin 7. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinin 2 numaralı alt bendinde "arama ve kurtarma teknisyeni" ibaresine yer verilmemesi şeklindeki eksik düzenleme; 7. maddesinin 1. fıkrasının (ğ) bendinin 1 numaralı alt bendinde yer alan "Üniversitelerin eğitim fakülteleri bölümünden veya pedagojik formasyon belgesine sahip olmak kaydıyla Fen-Edebiyat fakülteleri bölümlerinden mezun olmak" hükmü; "Görevde yükselme veya unvan değişikliği sınavı için ilana çıkılan kadrolara Valiliklerce atama yapılamaz" hükmüne yer verilen 22. madde yönünden; olayda, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 6352 sayılı Kanun'la değişik 2. fıkrasında öngörülen koşulların gerçekleşmediği anlaşılmaktadır.

Yönetmeliğin, 7. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendinin 2 numaralı alt bendinde yer alan "şef" ibaresine yönelik yürütmenin durdurulması istemine gelince;

7. maddenin 1. fıkrasının (d) bendinin 2 numaralı alt bendinde şef kadrosuna atanabilmek için bulunulması gereken unvanlı kadrolar arasında yine "şef" kadrosuna yer verildiği, bu durumun sehven düzenlendiğinin davalı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından da kabul edildiği gözönüne alındığında, anılan alt bentte bu ibareye yer verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığından, bu ibare bakımından olayda, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 6352 sayılı Kanun'la değişik 2. fıkrasında öngörülen koşulların gerçekleştiği sonucuna ulaşılmıştır.

Yönetmeliğin "Naklen Atamalar" başlıklı 24. maddesinin 1. ve 2. fıkralarının yürütülmesinin durdurulmasına ilişkin isteme gelince:

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğin dayanağı olan 657 sayılı Yasa'nın "Temel İlkeler" başlıklı 3. maddesinde, "Sınıflandırma", "Kariyer" ve "Liyakat" (Yeterlik) ilkeleri bu Kanunun temel ilkeleri olarak belirlenmiş; kariyer ilkesi, Devlet memurlarına yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlamak; yeterlik ilkesi ise, Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini yeterlik sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak olarak tanımlanmıştır.

657 sayılı Yasa, Devlet memurluğunu bir meslek olarak kabul etmekte ve bunlara, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlanmasını, sınıflar içinde ilerleme ve yükselme işlemlerinin yeterlik sistemine dayandırılmasını öngörmektedir. Bu iki ilkenin temelinde, objektif kurallar çerçevesinde işin ehline verilmesi ve hak etme kavramı yatmakta olup, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesinin tek güvencesinin de, hizmetin yetiştirilmiş, ehil kamu görevlilerince yerine getirilmesiyle sağlanabileceği tabiidir.

18.4.1999 tarih ve 23670 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğin 1. maddesinde, bu Yönetmeliğin amacının, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak personelin görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasları belirlemek olduğu belirtilmiştir.

Genel Yönetmeliğin "Hizmet süresi" başlıklı 6. maddesine göre; Kurumlar, görevin niteliği itibarıyla görevde yükselme suretiyle atanacak personel için bulunduğu kurumda veya diğer kurumlarda alt görevlerde çalışmış olma şartı ve süresi arar. **İlan edilen kadro veya pozisyon için bu şartı sağlayan personel bulunmaması durumu hariç olmak üzere**, bu sürelerin en az altı ayının atamanın yapılacağı kurumda geçmiş olması esastır. Kurumlar atanılacak görevin niteliği itibarıyla aranacak hizmet sürelerini, Devlet Memurları Kanununun 68. maddesinin (B) bendi hükümlerine göre değerlendirerek kendi kurumlarında ve diğer kurumlarda geçen süreleri dikkate alarak belirler.

Dava konusu Yönetmeliğin "Amaç" başlıklı 1. maddesinde "Bu Yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı merkez ve taşra teşkilatında 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak görev yapan personelin görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esaslarını belirlemektir." düzenlemesine; "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde ise; "Bu Yönetmelik; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı merkez ve taşra teşkilatında 657 sayılı Kanuna tabi olarak görev yapan personelden, 5. maddede belirtilen kadrolara, görevde yükselme ve unvan değişikliği suretiyle atanacakları kapsar." düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yönetmeliğin sözü edilen düzenlemeleriyle; "**halihazırda**" Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı merkez ve taşra teşkilatında 657 sayılı Kanuna tabi olarak görev yapan personelin; görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin olarak belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde ve 5. maddede belirtilen kadrolara "**görevde yükselme ve unvan değişikliği**" suretiyle atanabilmelerine olanak sağlamanın amaçlandığı tartışmasızdır.

Bu bağlamda, Yönetmeliğin "Naklen Atamalar" başlıklı 24. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "**Diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapanlardan, bu Yönetmelikte belirtilen aynı unvana veya bu unvanın bulunduğu aynı alt gruptaki diğer unvanlara veya daha alt unvanlara genel hükümlere göre naklen atama yapılabilir. Ancak, bu şekilde atanacaklarda bu Yönetmelikte o kadro veya unvan için öngörülen şartlardan Başkanlıkta veya il afet ve acil durum müdürlüklerinde belli bir süre çalışmış olmanın dışındaki tüm şartlar aranır**" hükmüne yönelik yürütmenin durdurulması istemi incelendiğinde;

İdarenin gerek düzenleyici işlem, gerek bir taahhüt, gerekse de uzun süren bir uygulamasına güvenilerek bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmelerine "**haklı beklenti**" denilmektedir. Dava konusu Yönetmelik ile, **kapsamında bulunan Kurum personeli bakımından görevde yükselme ve unvan değişikliğinin gerçekleşebileceği yönünde haklı beklenti yaratıldığı kuşkusuzdur.** Ancak, Yönetmeliğin 24. maddesinin 1. fıkrasında getirilen düzenleme ile görevde yükselme ve unvan değişikliği suretiyle atama yapılabilecek kadrolara, Kurum Personeli yanında, **başka**

kurumlardan da genel hükümlere göre naklen atama yoluyla atama yapılabilmesi yolu açılmaktadır. Bu durumda, görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolara Kurum dışından naklen atama yoluyla yapılacak atamaların, Kurum içinde Yönetmeliğin kapsamında bulunan aynı görev ve unvan için sınav şartını taşıyan ve haklı beklenti içinde olan Kurum çalışanları bakımından aleyhe, öngörülemez ve eşitlik ilkesine aykırı bir durum yaratacağı kuşkusuzdur.

Diğer taraftan; dava konusu Yönetmeliğin dayanağı olan Genel Yönetmeliğin hizmet süresini düzenleyen 6. maddesinde yer alan hizmet süreleri ve yine bu maddede yer alan "İlan edilen kadro veya pozisyon için bu şartı sağlayan personel bulunmaması durumu hariç olmak üzere" şeklindeki istisnai hüküm gözardı edilerek, Genel Yönetmelikte düzenlenmemiş olan "naklen atama yoluyla atama" hususunun özel yönetmelik niteliğindeki Kurum Yönetmeliği ile getirilmesinde ve böylece hem kendi amaç ve kapsamını, hem de dayanak Yönetmeliğin amaç ve kapsamını aşacak şekilde düzenleme yapılmasında da hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

24. maddenin 2. fıkrasında yer alan "Merkez ve taşra teşkilatı birimlerindeki kadrolara ilk defa, yeniden, kurum dışı ve kurum içi nakil yolu ile atanan personel üç yıl süre ile yer değiştirme talebinde bulunamaz" hükmünün yürütülmesinin durdurulması istemine gelince;

25.6.1983 tarihli ve 18088 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik ile Devlet memurlarının yer değiştirme usul ve esasları düzenlenmiş; 12. maddesinde "memurun isteği üzerine yapılabilecek yer değiştirmeler", 13. maddesinde "sağlık mazeretine bağlı yer değişikliği", 14. maddesinde "aile birliği mazeretine bağlı yer değişikliği" ve 14/A maddesinde "can güvenliği mazeretine bağlı yer değişikliği" ile ilgili hükümler getirilmiş; 28. maddesinde ise, kurumların yer değiştirme suretiyle atamalara ilişkin özel yönetmeliklerinde bu yönetmeliğe aykırı hükümlerin yer alamayacağı belirtilmiştir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin 24. maddesinin 2. fıkrası ile Kurum personelinin üç yıl süre ile yer değiştirme talebinde bulunamayacağı yolunda getirilen dava konusu düzenleme; öncelikle, amacı görevde yükselme ve unvan değişikliği suretiyle atama olan bir yönetmelikte, "yer değiştirme suretiyle atama"ya yönelik yeni bir kural koyması bakımından hukuka aykırı olduğu gibi; Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğe aykırı bir kural koyması nedeniyle de hukuka uygun görülmemiştir.

Görevde yükselme ve unvan değişikliği suretiyle atamaya ilişkin usul ve esasların belirlendiği bir yönetmelikte, naklen atama ve yer değiştirmeye ilişkin düzenlemeler getirmeleri nedeniyle, dava konusu Yönetmeliğin amaç ve kapsam maddelerine ve hukuka açıkça aykırı oldukları yukarıda saptanmış bulunan 24. maddenin 1. ve 2. fıkralarında yer alan hükümlerin uygulanmasının, davalı Kurum personeli açısından tafisi güç zararların doğmasına yol açacağını ve bu hükümlerin, etki alanlarına bağlı olarak giderilmesi güç sonuçlar doğuracağını da ayrıca vurgulamak gerekir.

Açıklanan nedenlerle, olayda; dava konusu Yönetmeliğin 7. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendinin 2 numaralı alt bendinde yer alan "şef" ibaresi ile 24. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "Diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapanlardan, bu Yönetmelikte belirtilen aynı unvana veya bu unvanın bulunduğu aynı alt gruptaki diğer unvanlara veya daha alt unvanlara genel hükümlere göre naklen atama yapılabilir. Ancak, bu şekilde atanacaklarda bu Yönetmelikte o kadro veya unvan için öngörülen şartlardan Başkanlıkta veya il afet ve acil durum müdürlüklerinde belli bir süre çalışmış olmanın dışındaki tüm şartlar aranır" hükmünün ve aynı maddenin 2. fıkrasında yer alan "Merkez ve taşra teşkilatı birimlerindeki kadrolara ilk defa, yeniden, kurum dışı ve kurum içi nakil yolu ile atanan personel üç yıl süre ile yer değiştirme talebinde bulunamaz" hükmünün yürütülmesinin durdurulması istemi yönünden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 6352 sayılı Yasa ile değişik 2. fıkrasında sayılan koşullar gerçekleşmiş olduğundan; söz konusu düzenlemelerin YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASINA, diğer düzenlemelere yönelik yürütmenin durdurulması isteminin ise REDDİNE, bu kararın tebliğini izleyen 7 (yedi) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebileceğinin taraflara duyurulmasına, 4.11.2015 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan Vekili
Musa
ALBAYRAK

Üye
Eyüp
KAYA

Üye
Mehmet
AYDIN

Üye
İsmail
KALENDER

Üye
Mürteza
GÜLER