

Davacı ve Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen: Büro Memurları Sendikası

Vekili : Av. Figen Küçükşahin Aki

Tuna Caddesi No:14/13 - Kızılay Çankaya/ANKARA

Davalı : Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Üniversiteler Mah.

Dumlupınar Bulv. No:151 Kat:6 Çankaya/ANKARA

Vekili : Av. Meltem Özden -Aynı yerde-

İstemin Özeti : Davacı, 26.03.2015 tarih ve 29307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 7. maddesi ile değiştirilen 13. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin 5 numaralı alt bölümünde geçen "...Ancak, bu hüküm beşinci ve dördüncü hizmet bölgesine atanacakların bu bölgelerin ihtiyacını karşılamaması durumunda bu bölge hizmet sürelerini tamamlamayanlar için uygulanmaz." cümlesinin iptalini ve yürütmenin durdurulmasını istemektedir.

Danıştay Tetkik Hakimi : Osman Danacı

Düşüncesi : Yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği düşünülmüştür.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onaltıncı Dairesince, davalı idarenin birinci savunmasının geldiği görülerek gereği görüldü:

Dava, 26.03.2015 tarih ve 29307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 7. maddesi ile değiştirilen 13. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin 5 numaralı alt bölümünde geçen "...Ancak, bu hüküm beşinci ve dördüncü hizmet bölgesine atanacakların bu bölgelerin ihtiyacını karşılamaması durumunda bu bölge hizmet sürelerini tamamlamayanlar için uygulanmaz." cümlesinin iptali istemiyle açılmıştır.

Anayasanın 41. maddesinde; "Aile, Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilatı kurar." hükmü ile aile birliğini ve huzurunu sağlamanın Devletin görevi olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 72. maddesinin 2. fıkrasında; "Yeniden veya yer değiştirme suretiyle yapılacak atamalarda; aile birimini muhafaza etmek bakımından kurumlar arasında gerekli koordinasyon sağlanarak memur olan diğer eşin de isteği halinde ataması, atamaya tabi tutulan memurun atandığı yere 74 ve 76 ncı maddelerde belirtilen esaslar çerçevesinde yapılır. Yer değiştirme suretiyle atanmaya tabi memurun atandığı yerde eşinin atanacağı teşkilatın bulunmaması ya da teşkilatı olmakla birlikte niteliğine uygun münhal bir görev bulunmaması ve ilgilinin de talebi halinde, bu personele eşinin görev süresi ile sınırlı olmak üzere aşağıdaki şartlarda izin verilebilir." hükmüne yer verilmiş, 74. maddesinde de memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakillerinin mümkün olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Yasa'nın 2. ve anılan 72. maddesi hükümlerine dayanılarak hazırlanan 25.6.1983 günlü ve 18088 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin "Özel Yönetmelikler" başlıklı 28. maddesinde "Kurumlar bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay

T.C.
DANIŞTAY
ONALTINCI DAİRE
Esas No : 2015/18219

ve/veya üst hukuk normu hükümlerinin açıklık getirilmek suretiyle uygulamaya geçirilmesi amaçlanır.

Olayda, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yer Değiştirme Yönetmeliğinde yapılan dava konusu değişiklik, genel yönetmelik niteliğinde olan ve kendisine aykırı düzenleme getirilemeyen Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte düzenlenmeyen bir alanda yeni bir düzenleme getirmektedir.

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin 14. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, kamu personeli olmayan eşinin, talep edilen yerde başvuru tarihi itibarıyla son iki yıl içinde 360 gün sosyal güvenlik primi ödemek suretiyle, kendi adına veya bir hizmet akdi ile işverene bağlı olarak çalışmış ve halen çalışıyor olması halinde, bu durumda olan eşin bulunduğu yere atanacağı hükme bağlanmış iken, dava konusu Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 13. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendinin ilk cümlesinde de, benzer şekilde ifade edilen düzenlemeye aykırı şekilde getirilen dava konusu değişiklik ile, beşinci ve dördüncü hizmet bölgesine atanacakların, bu bölgelerin ihtiyacını karşılamaması durumunda, bu bölge hizmet sürelerini tamamlamayanlar için, yönetmelik hükmünün uygulanmayacağı belirtilmek suretiyle, aynı durumda olan şahıslar arasında eşitsizliğe sebebiyet verileceği sonucuna varılmaktadır.

Bu durumda, söz konusu düzenleme ile genel yönetmelikte ve özel yönetmelikte yer verilmeyen bir konuda yeni bir yükümlülük getirildiği ve ilgililer hakkında getirilen bu yükümlülüğün de, gerek Anayasa, gerekse de Yasalar ile konulan "aile birliğinin korunması ve "aile bütünlüğü" ilkelerine aykırı olduğundan, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

İdari yargıda iptal davalarında verilen işlemin iptali kararının doğal sonucu, işlemin tesisinden önceki hukuki durumun yeniden geçerli olması, işlemin yargı yerince iptaline kadar işleyen süreçte kişi açısından zarar olarak kabul edilecek sonuçların hukuk aleminden silinmesidir.

Bu nedenle, düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı saptandıktan sonra, hukuk alanında varlığını sürdürmesi, tüm işlem ve eylemlerin hukuka uygun olduğu kabulüne dayanan hukuk devleti ilkesine aykırı bir durum yaratacak; işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmemesi halinde, hukuka aykırı bulunan işlemin etki alanına bağlı olarak ilgililer açısından oluşacak zarar, işlemin uygulanmasına devam olunmasıyla artacak, aile bütünlüğü ve birliğinin engellenmesi sonucunu doğuracak, çalışma hayatı doğrudan etkilenecek, dava sonunda verilecek iptal kararına rağmen işlemde önceki halin iadesi bakımından telafisi güç zarara neden olacaktır.

Açıklanan nedenle, olayda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 6352 sayılı Kanunla değişik 27. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen koşulların gerçekleşmiş bulunduğu anlaşıldığından, 26.03.2015 tarih ve 29307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 7. maddesi ile değiştirilen 13. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin 5 numaralı alt bölümünde geçen "...Ancak, bu hüküm beşinci ve dördüncü hizmet bölgesine atanacakların bu bölgelerin ihtiyacını karşılamaması durumunda bu bölge hizmet sürelerini tamamlamayanlar için uygulanmaz." cümlesinin yürütmesinin durdurulmasına, kararın tebliğini izleyen günden itibaren (7) yedi gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebileceğinin taraflara duyurulmasına, 29/09/2015 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Fethi	Bilal	İbrahim	Cevdet	İsmail
ASLAN	ÇALIŞKAN	TOPUZ	ERKAN	KALENDER

T.C.
DANIŞTAY
ONALTINCI DAİRE

Esas No : 2015/18219

içinde halen görevde bulunan memurların geçmiş hizmetlerinin bu Yönetmelik çerçevesinde nasıl değerlendirileceğini ve bu Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde kurumlarca tesbiti öngörülen diğer hususları kapsıyan özel Yönetmeliklerini Devlet Personel Dairesinden olumlu görüş alınmak sureti ile çıkarırlar. **Özel Yönetmeliklerde bu Yönetmeliğe aykırı hükümler yer alamaz.** Ancak, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri ile Emniyet Hizmetleri sınıflarına dahil memurlar hakkında kendi özel yönetmeliklerinin uygulanmasına devam edilir." ve "Aile Birliği Mazeretine Bağlı Yer Değişikliği" başlıklı 14. Maddesinde "Aile birliği mazeretine dayanarak yer değişikliği memurun;

a) Kamu personeli olan eşinin, kurum içi yer değiştirme suretiyle atanma imkânının olmaması veya mevzuatı uyarınca eşin zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan bir görevde bulunması durumunda bu kapsamdaki eşin bulunduğu yere,

b) Eşlerin her ikisinin de aynı kurumda çalışıyor olması halinde, kurumun daha fazla hizmet ihtiyacı duyduğu yere,

c) Eşlerin farklı kurumda çalışıyor olması halinde kurumlar arasında gerekli koordinasyon sağlanmak suretiyle her iki kurumun da öncelikli hizmet ihtiyacının bulunduğu yere,

d) **Kamu personeli olmayan eşinin, talep edilen yerde başvuru tarihi itibarıyla son iki yıl içinde 360 gün sosyal güvenlik primi ödemek suretiyle kendi adına veya bir hizmet akdi ile işverene bağlı olarak çalışmış ve halen çalışıyor olması halinde bu durumda olan eşin bulunduğu yere,**

e) Milletvekili, belediye başkanı, muhtar veya noter olan eşlerinin bulunduğu yere, atanması suretiyle yapılabilir.

Aile birliği mazeretine dayanarak yer değiştirme isteğinde bulunan memur, eşinin kamu kurum ve kuruluşlarında kamu personeli olarak çalıştığına veya atanmayı talep ettiği yerde eşinin başvuru tarihi itibarıyla son iki yıl içinde 360 gün sosyal güvenlik primi ödemek suretiyle kendi adına veya bir hizmet akdi ile işverene bağlı olarak halen çalıştığına ya da birinci fıkranın (e) bendinde sayılan görevlerde bulunduğuna ilişkin belgeyi kurumuna ibraz etmekle yükümlüdür. Ayrıca yer değiştirme başvurusuna, evlilik durumunu kanıtlayan belgenin de eklenmesi gerekir." ve yine 07.07.2012 tarih ve 28346 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin "Mazerete Dayalı Yer Değiştirme Esasları" başlıklı 13. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin 5 numaralı alt bölümünde "**Kamu personeli olmayan eşinin, talep edilen yerde kesintisiz son üç yıl sosyal güvenlik primi ödemek suretiyle kendi adına veya bir hizmet akdi ile işverene bağlı olarak çalışmış ve halen çalışıyor olması halinde bu durumda olan eşin bulunduğu yere atanması suretiyle yapılabilir...**" hükmüne yer verilmiştir.

Bir hiyerarşik normlar sistemi olan hukuk düzeninde alt düzeydeki normların, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan aldığı kuşkusuzdur. Normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunmakta ve daha sonra gelen kanunlar yürürlüğünü Anayasa'dan, tüzükler yürürlüğünü kanunlardan, yönetmelikler ise yürürlüğünü kanun ve tüzüklerden almaktadır. Dolayısıyla; bir normun, kendisinden daha üst konumda bulunan ve dayanağını oluşturan bir norma aykırı veya bunu değiştirici nitelikte bir hüküm getirmesi mümkün bulunmamaktadır. Belirtilen hiyerarşinin, yönetmelikler bakımından bir ifadesi niteliğini taşıyan Anayasa'nın 124. maddesinde de; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilecekleri kuralına yer verilmiştir.

Bilindiği gibi, idare hukukunda normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerden sonra gelen düzenleyici işlemlerden olan genelgeler, kılavuzlar ve genel yazılar, bir yönetmeliğe veya üst hukuk normuna dayalı olarak hazırlanır. Genelgeler, kılavuzlar ve genel yazılar ile yönetmelik