

T.C.
DANIŞTAY
İKİNCİ DAİRE
Esas No : 2019/681

DAVACI VE YÜRÜTMENİN DURDURULMASINI İSTEYEN : Birleşik Taşımacılık

VEKİLİ : Çalışanları Sendikası
: Av. Ersin Albuz
Osmanağa Mah. Kuşdili Cad. Vişne Sokak No:21/5
Kadıköy / İSTANBUL

DAVALI : Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
Mevlana Bulvarı No:32 - Yenimahalle / ANKARA

VEKİLİ : Av. Volkan Karakaş - Aynı yerde

İSTEMİN KONUSU :

Davacı Sendika tarafından, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğünün, 23/01/2019 günlü, 15 sayılı Yönetim Kurulu kararı ekinde bulunan, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Personel Yer Değiştirmeye İlişkin Usul ve Esaslar Yönergesinin;

1- "Genel Hususlar" başlıklı 6. maddesinin (n) fıkrasındaki "4 yıl" ibaresinin;

2- "Genel Hususlar" başlıklı 6. maddesinin (i) fıkrasındaki "**hizmet süresi boyunca**" ibaresinin;

3- "Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (c) fıkrasının 1. bendinde yer alan; "**Sonradan eş durumu şartlarının kaybedilmesi durumunda öncelikle personelin görev yaptığı yer olmak üzere, Kuruluşumuzun ihtiyaçlarına göre eski görev bölgesinde bulunan havalimanlarından birine yer değişikliği yapılır.**" ibaresinin;

4- "Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (d) fıkrasının 4. bendinde yer alan; "**Personelin hizmetinden verim alınmaması halinde ünite amirinin teklifi üzerine, tayin yapılabilir**" ibaresinin;

iptali ve yürütmenin durdurulması istenilmektedir.

DAVACININ İDDİALARI : Sendikanın dava açma ehliyetinin bulunduğu; Memurların/Personelin yer değiştirmelerine ilişkin düzenlemelerin Yönetmelikle yapılabileceği, Yönerge ile bu konuda düzenleme yapılmasının şekil ve usul kurallarına açık aykırılık teşkil ettiği; Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin "Yer değiştirme kurulları" başlıklı 24. maddesinde; "Kurumlar gerekli görmeleri halinde, yer değiştirme suretiyle atamaya tabi personelin atama işlemlerini incelemek ve değerlendirmek üzere merkez teşkilatında yer değiştirme kurulu oluşturabilirler. Kurulun görevleri, çalışma usul ve esasları ile üyeleri kurumlarca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir" hükmüne; "Özel Yönetmelikler" başlıklı 28. maddesinde; "Kurumlar bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde halen görevde bulunan memurların geçmiş hizmetlerinin bu Yönetmelik çerçevesinde nasıl değerlendirileceğini ve bu Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde kurumlarca tesbiti öngörülen diğer hususları kapsayan özel Yönetmeliklerini Devlet Personel Dairesinden olumlu görüş alınmak sureti ile çıkarırlar. Özel Yönetmeliklerde bu Yönetmeliğe aykırı hükümler



T.C.
DANIŞTAY
İKİNCİ DAİRE
Esas No : 2019/681

yer alamaz." hükmüne yer verildiği; sonuç itibarıyla Genel Yönetmeliğin bağlayıcı olduğu, yer değiştirme düzenlemelerinin Yönetmelikle yapılması gerektiğinin açık olduğu; Yönerge ile bu konuda düzenleme yapılmasının usul ve şekil kurallarına aykırılık teşkil ettiği, bu konuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü Personeli Atama ve Yer Değiştirme Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin emsal olduğu ve anılan Yönetmeliğin Resmi Gazete'de yayımlanmasına rağmen; dava konusu Yönergenin yayımlanmadığı ve bu durumun usule aykırılık teşkil ettiği;

"Genel Esaslar" başlıklı 6. maddesinin (n) fıkrasındaki "4 yıl" ibaresinin iptaline ilişkin olarak; KPSS ya da farklı bir şekilde atanmaların 3, 4 ve 5. bölgelere atandığı durumda 3 yıl çalıştıktan sonra e-tayine hak kazandıkları; ancak unvan değişikliği veya görevde yükselme sonucu atanmalar ise 4 yıl sonra tayin hakkı kazandıkları; ayrıca KPSS ile eşinin görev yaptığı yere tayin edilen bir kişi 2 yıl görev yaptıktan sonra tayin isteyebiliyorken, unvan değişikliği ile görev yeri değişen bir personelin 4 yıl geçmeden atama hakkı isteyemediği, bu durumun personel arasında ayrımcılığa yol açtığı gibi, çalışma barışını da bozduğu;

"Genel Esaslar" başlıklı 6. maddesinin (i) fıkrasındaki "hizmet süresi boyunca" ibaresinin iptaline ilişkin olarak; "Hizmet süresi boyunca" her yer değiştirme için hizmet puanından 3 puan düşüleceğinin hüküm altına alındığı, bu anlamda hizmet süresi boyunca ibaresinin geçmişe etkili bir uygulama olduğu, bu durumun hukuki güvenlik ve geçmişe yürümezlik ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ve anılan ifadenin "Yönergenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yapılan yer değiştirmelerde" şeklinde olması gerektiği;

"Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (c) fıkrasının 1. bendinde yer alan: "Sonradan eş durumu şartlarının kaybedilmesi durumunda öncelikle personelin görev yaptığı yer olmak üzere, Kuruluşumuzun ihtiyaçlarına göre eski görev bölgesinde bulunan havalimanlarından birine yer değişikliği yapılır." ibaresinin iptaline ilişkin olarak; burada sebep ve sürenin belirtilmemiş olmasının geleceğin belirliliği, geleceğin planlanması gibi ilkelere uyarlık teşkil etmediği gibi, hukuki güvenliği de ortadan kaldırır nitelikte bir düzenleme olduğu, örnek olarak eş durumundan tayin olan birinin 5 ya da 10 yıl sonra eş artık çalışmıyorsa eski görev yerine tayin edilebileceği, bu durumun süreklilik arz eden bir korkuya sebebiyet verdiği; düzenlemede sürenin belirtilmemesi ve eş durumu koşulunun kaybedilme şartlarının düzenlenmemiş olmasının düzenlemeyi hukuksuz kıldığı;

"Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (d) fıkrasının 4. bendinde yer alan: "Personelin hizmetinden verim alınmaması halinde ünite amirinin teklifi üzerine, tayin yapılabilir" ibaresinin iptaline ilişkin olarak; usul yönünden, bu düzenlemenin özlük hakları ile ilgili bir düzenleme olduğu ve Yönerge ile değil Yönetmelik ile düzenlenmesi gerektiği; esas yönünden ise, amire verilen yetkinin somut kurallara ve koşullara bağlanmadığı, subjektif ve soyut bir nitelikle personelin görev yerinin değiştirilebileceği, bu yetkinin soruşturma raporu ile tespit edilen bir verimsizlik veya sakıncalı olma halinde kullanılacak bir yetki olduğu, subjektif uygulamalara açık olan bu düzenlemenin personel için açık bir tehdit olduğu, bu durumun hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmüştür.



T.C.
DANIŞTAY
İKİNCİ DAİRE
Esas No : 2019/681

DAVALININ SAVUNMASI : Personel rejimi ile ilgili, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetmelik çıkarabilecekleri alanın 399 sayılı KHK'nın 7. ve 8. maddesinde yer alan konular ve işe alınacaklarda aranılacak şartlar ve yapılacak sınavlarla sınırlı olduğu; bunun yanında 657 sayılı Kanun'dan kaynaklı sicil ve disiplin amirlerinin tespitine dair Yönetmelik haricinde kamu iktisadi kuruluşlarının personel rejimi konusunda Yönetmelik çıkarmasının mümkün olmadığı; bu konuda Devlet Personel Başkanlığı tarafından kendilerine hitaben yazılan 19/01/2012 günlü, 24061 sayılı yazıda; istek üzerine yer değiştiren personel için hizmet tespitine ilişkin düzenlemenin Yönetim Kurulu kararı ile yapılması gerektiği, eş durumu ve sağlık durumu özrü ile diğer gerekçelerle yapılacak yer değiştirmelerin de aynı kapsamda değerlendirilerek, anılan konuların Yönetmelikle düzenlenmesine gerek bulunmadığının mütalaa edildiği; sonuç itibarıyla Yönetim Kurulu kararı ile yürürlüğü konulan Yönergeyle düzenleme yapmanın ve bu düzenlemenin Resmi Gazete'de yayımlanmamasının hukuka aykırı olmadığı; bu konuda, kendilerinden farklı bir personel rejimine tabi tutulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü personelinin atama ve yer değiştirmesine ilişkin usul ve esasların Yönetmelikle düzenlenmesinin ve bu Yönetmeliğin Resmi Gazete'de yayımlanması gereğine dair yükümlülüğün kendi kuruluşlarına taşımil edilemeyeceği;

"Genel Hususlar" başlıklı 6. maddesinin (n) fıkrasındaki "4 yıl" ibaresine ilişkin olarak; kamu kurumlarının görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacak bir personel için ilk defa atanacak personelden farklı zorunlu hizmet süresi belirlemesinin doğal olduğu ve bu planlamanın idarenin takdir yetkisi kapsamında yer aldığı; 233 sayılı KHK gereğince idarenin personel yapılanmasını verimlilik ve katılımlık üzerine kurmasının zorunlu olduğu; bu nedenle de görevde yükselme ve unvan değişikliği suretiyle atanacak bir personel için atandığı yerde 4 yıl görev yapma zorunluluğu getirilmesinin hukuka uygun olduğu;

"Genel Hususlar" başlıklı 6. maddesinin (i) fıkrasındaki "hizmet süresi boyunca" ibaresine ilişkin olarak; dava dilekçesinde kurumun getirdiği düzenlemenin esası ile ilgili bir hukuka aykırılığın ileri sürülmediği, sadece bu uygulamanın geçmişe etkili olmayacak şekilde düzenlenmesi gerektiğinin ileri sürüldüğü; hizmet puanı değerlendirmesinde daha önceden talebi üzerine yer değiştirme imkanından yararlanan bir personelin yer değiştirmeden yararlanmayan diğer personel ile eşit tutulmasının Kuruluşun iş gücü planlamasını da olumsuz etkileyeceği;

"Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (c) fıkrasının 1. bendinde yer alan, "Sonradan eş durumu şartlarının kaybedilmesi durumunda öncelikle personelin görev yaptığı yer olmak üzere, Kuruluşumuzun ihtiyaçlarına göre eski görev bölgesinde bulunan havalimanlarından birine yer değişikliği yapılır." ibaresine ilişkin olarak; eş durumu mazeretinin kendi kuruluşları içinde kabul edilebilir bir mazeret olduğu; bu durumun genel Yönetmeliğe aykırı olmayacak şekilde bir takım esaslara bağlanmasının mümkün olduğu; dava konusu düzenlemenin ise, bu mazeretin ortadan kalkması durumunda gündeme gelecek bir husus olduğu, aile birliğinin şartlarının kaybedilmesi durumunda genel kamu menfaati üstün tutularak personelin hizmetine ihtiyaç duyulan yere atanma durumunun düzenlendiği, bu anlamda dava konusu düzenlemenin hizmetin gerekleri ve üstün kamu yararı gözönünde bulundurulurken tesis edildiği; düzenlemenin mutlak biçimde personelin eski görev yerine gönderileceği şeklinde



T.C.
DANIŞTAY
İKİNCİ DAİRE
Esas No : 2019/681

yansıtılmasının doğru bir yaklaşım olmadığı;

"Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (d) fıkrasının 4. bendinde yer alan; "Personelin hizmetinden verim alınmaması halinde ünite amirinin teklifi üzerine, tayin yapılabilir" ibaresine ilişkin olarak; 399 sayılı KHK gereğince personel rejimi konusundaki temel ilkelerden birinin personelin verimlilik ve karlılık ilkesine uygun olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması olduğu; bir personeli de bu anlamda en yakından takip edecek kişinin amiri olduğu; düzenlemenin amire doğrudan doğruya personelin görev yerini değiştirme yetkisini tanımadığı, amirin yetkisinin sadece atamaya yetkili kurula teklifte bulunmak olduğu, atama yapma konusunda yetkinin Yönetim Kuruluna ait olduğu, dolayısıyla dava konusu düzenlemenin hukuki güvenliği tehdit ettiği iddiasının dayanağının bulunmadığı savunulmuştur.

DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ : Özkan Bozkurt

DÜŞÜNCE : Dava konusu Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Personeli Yer Değiştirmeye İlişkin Usul ve Esaslar Yönergesinin, bütünü incelendiğinde, sözleşmeli personelin yer değiştirmesine ilişkin hükümlere yer verildiği, hükümlerden bir kısmının üst hukuk normlarına aykırı olacak şekilde kısıtlayıcı niteliğe sahip olduğu ve bu tip genel düzenlemelerin de hem Yönetmelik şeklinde çıkarılması hem de 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesine ve gerekçesine göre Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği açık olduğundan, yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İkinci Dairesince, davalı idarenin savunmasının alınmasından veya savunma için verilen sürenin geçmesinden sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, davalı idarenin savunmasının geldiği görülmekle yeniden incelendi, gereği görüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE :

MADDİ OLAY :

Davacı Sendika tarafından, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün, 23/01/2019 günlü, 15 sayılı Yönetim Kurulu kararı ekinde bulunan, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Personeli Yer Değiştirmeye İlişkin Usul ve Esaslar Yönergesinin;

"Genel Hususlar" başlıklı 6. maddesinin (n) fıkrasındaki "4 yıl" ibaresinin; "Genel Hususlar" başlıklı 6. maddesinin (i) fıkrasındaki "hizmet süresi boyunca" ibaresinin; "Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (c) fıkrasının 1. bendinde yer alan; "Sonradan eş durumu şartlarının kaybedilmesi durumunda öncelikle personelin görev yaptığı yer olmak üzere, Kuruluşumuzun ihtiyaçlarına göre eski görev bölgesinde bulunan havalimanlarından birine yer değişikliği yapılır." ibaresinin; "Yer Değiştirme



T.C.
DANIŞTAY
İKİNCİ DAİRE
Esas No : 2019/681

Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (d) fıkrasının 4. bendinde yer alan; "**Personelin hizmetinden verim alınmaması halinde ünite amirinin teklifi üzerine, tayin yapılabilir**" ibaresinin; **hukuki güvenlik ve eşitlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği; dava konusu Yönerge ile düzenlenen hususların Yönetmelik ile düzenlenmesi ve Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiğinden bahisle** bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

İLGİLİ MEVZUAT :

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında, idari işlemin uygulanması hâlinde giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleşmesi durumunda yürütmenin durdurulmasına karar verileceği kuralı yer almıştır.

T.C. Anayasasının "Yönetmelikler" başlıklı 124. maddesinde; "**Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.**" hükmüne yer verildiği; anılan hüküm uyarınca çıkarılan 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde; "**Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin;**

- a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,
- b) **Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,**
- c) Kamuyu ilgilendiren, Yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır.

Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz. (Ek fıkra: 2/7/2018-KHK-703/229 md.) Bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir." hükmü yer almaktadır.

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin "**Kapsam ve Amaç**" başlıklı 1. maddesinde; "**Bu Kanun Hükmünde Kararname, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarını ve bunların müesseselerini, bağlı ortaklıklarını ve iştiraklerini kapsar. Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin Amacı; a) İktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müesseselerinin, bağlı ortaklıklarının kurulmasını, iştiraklerinin teşkilini, özerk bir tarzda ve ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilmelerini, b) İktisadi devlet teşekküllerinin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmelerini ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını, c) Kamu iktisadi kuruluşlarının kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmelerini, d) İktisadi devlet teşekküllerinde ve kamu iktisadi kuruluşlarında ve bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıklarında 17/4/1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'un uygulanması ile ilgili işbirliği ve koordinasyon esaslarını, e) İktisadi devlet teşekküllerinin, kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıklarının amaçlarına**



T.C.
DANIŞTAY
İKİNCİ DAİRE
Esas No : 2019/681

ulaşabilmelerini sağlamak için denetlenmelerini, düzenlemektir." hükmünün yer aldığı; bu doğrultuda çıkarılan ve dava konusu düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihteki haliyle Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün Ana Statüsünün "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1. maddesinde; "Bu Ana Statü'nün amacı: 8/6/1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Hükümlerine tabi olarak ve söz konusu Kanun Hükmünde kararname çerçevesinde faaliyette bulunmak üzere Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) adı altında teşkil olunan Kamu İktisadi Kuruluşu'nun hukuki bünye, amaç ve faaliyet konuları, organları ve teşkilat yapısı, müessese, bağlı ortaklık ve iştirakleri ile bunlar arasındaki ilişkileri ve ilgili diğer hususları düzenlemektedir." hükmüne; "Hukuki Bünye" başlıklı 3. maddesinde; 1- Bu Ana Statü ile teşkil olunan DHMI Tüzel Kişiliğine sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir Kamu İktisadi Kuruluşu'dur. 2- Kuruluş KHK, bu Ana Statü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabidir. 3- Kuruluş Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu Hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi değildir. 4- Kuruluş'un merkezi Ankara'dadır. Kuruluş'un merkezi koordinasyon kurulu kararı ile değiştirilebilir. 5- Kuruluş'un sermayesi 50 milyar TL'si olup, tamamı Devlete aittir. Kuruluş'un sermayesi ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Koordinasyon Kurulu Kararı ile değiştirilir. 6- Kuruluş'un ilgili olduğu Bakanlık Ulaştırma Bakanlığı'dır. Kuruluş'un ilgili olduğu Bakanlık, Başbakanlığın teklifi ve Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile değiştirilebilir" hükmüne; "Kuruluşun Yönetim Kurulu" başlıklı 6. maddesinin 2. fıkrasında; "Yönetim Kurulu, Kuruluşun amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirme ve yönetimi ile ilgili gerekli her türlü kararları alır." hükmüne; "Personele İlişkin Hükümler" başlıklı 21. maddesinde ise; "Kuruluş, müessese ve bağlı ortaklık personelinin; istihdam şekilleri, atama, göreve son verme, yükümlülük ve sorumlulukları, kadro tespiti, ücret, prim, ikramiyeler, yurtdışına gönderme, siyasi faaliyet yasağı, vekalet ücretlerinin dağıtımı ile yönetim kurulu üyesi, denetçi ve tasfiye kurulu üyelerinin ücret ve hakları konusunda KHK ve söz konusu KHK'ye uygun olarak çıkarılacak Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel rejimi esaslarını düzenleyen kanun hükümleri uygulanır." hükmünün yer aldığı anlaşılmaktadır..

399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin; "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1. maddesinin 1. fıkrasında; "Bu Kanun Hükmünde Kararname, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu İktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenler." hükmüne; "İstihdam Şekilleri" başlıklı 3. maddesinin (a) bendinde; "Teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetler memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürülür." hükmüne; (c) bendinde ise; "(b) bendi dışında kalan sözleşmeli personel, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeldir. (Bunlar bu Kanun Hükmünde Kararnamede sözleşmeli personel olarak geçecektir.) Sözleşmeli personel için niteliğine göre yılın veya günün belirli sürelerini kapsamak üzere kısmi zamanlı da istihdam edilebilir." hükmüne; "Görev ve Yer



T.C.
DANIŞTAY
İKİNCİ DAİRE
Esas No : 2019/681

Değişikliği" başlıklı 9. maddesinin 1. fıkrasında; "Sözleşme süresi içerisinde gelişen hizmet şartlarına göre sözleşmeli personelin görevi veya görev yeri değiştirilebilir." hükmüne; "Uygulamanın İzlenmesi" başlıklı 58. maddesinin 2. fıkrasında; "Sözleşmeli personele ilişkin olarak bu Kanun Hükmünde Kararnamede hüküm bulunmayan hallerde, Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınmak kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili hükümleri uygulanır." hükmüne yer verilmiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME :

Yönergelerin ve buna benzer adsız düzenleyici işlemlerin, Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik ve hukukun genel ilkelerine aykırı hükümler içermemesi halinde, söz konusu düzenleme yetkisinin kullanılmasına kamu hukuku yönünden herhangi bir engel bulunmadığı; ancak, dava konusu Yönergenin Resmi Gazete'de yayımlanmaksızın uygulanmaya başlandığı görüldüğünden uyuşmazlığın çözümü açısından öncelikle söz konusu Yönergenin, 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un yayımlanmasını zorunlu kıldığı Yönetmelikler kapsamında olup olmadığının ve yer değiştirmeye dair hususların Yönetmelik dışındaki adsız düzenleyici işlemlerle düzenlenmesinin mümkün olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihteki haliyle gerekçesinde; Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerince düzenlenen bir idari tasarrufun yönetmelik olarak Resmi Gazete'de yayımlanabilmesi için, kendi ana görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlaması, **kanun ve tüzüklere aykırı olmaması, aynı zamanda genellik ifade etmesi**, yalnız görevlilere hitap eden yönerge, iç talimat mahiyetinde olmaması gerektiği belirtilmiştir.

Dava konusu Yönergenin 1. maddesinde, Yönergenin amacının; Kuruluş personelinin yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu; 2. maddesinde Yönergenin, Kuruluşun 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin II sayılı cetveline tabi sözleşmeli personelinin kapsadığı; 3. maddesinde ise; Yönergenin dayanağının, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 25/06/1983 tarihli Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik hükümleri olduğunun belirtildiği; bu kapsamda Yönergede davalı idare bünyesinde görev yapan sözleşmeli personele ilişkin genel hükümlere yer verildiği, Yönergenin iç talimat mahiyetinde olmadığı, bünyesinde görev yapan sözleşmeli personelinin tamamını kapsadığı, sözleşmeli personelinin ise 399 sayılı KHK kapsamında yer aldığı; sonuç itibarıyla dava konusu Yönergenin 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihteki haliyle 1. maddesinde ve gerekçesinde ifade edilen kamu personeline ilişkin genellik arz eden bir düzenleme olduğu; bu şekildeki düzenlemelerinde Yönetmelik şeklinde çıkarılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan davalı idare tarafından uygulanan ve 24/07/2001 günü, 24472 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Personel Yönetmeliği'nin, 12/06/2012 günü, 24472 sayılı Resmi Gazete'de



T.C.
DANIŞTAY
İKİNCİ DAİRE
Esas No : 2019/681

yayınlanan Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmış olduğu; sonuç itibarıyla davalı idarenin personelinin yer değiştirmesine dair işlemlerin, 2012 yılına kadar, Yönetmeliğe dayalı olarak yapıldığı; bunun yanında davalı idarenin çeşitli konularda Yönetmelik çıkarmaya devam ettiği görülmüştür.

Yukarıda metnine yer verilen Anayasa ve kanun hükümlerinden, Kanunda sayılan idareler tarafından hazırlanacak olan kamu personeline ait genel hükümler ihtiva eden kuralların, Yönetmelik adı altında düzenlenmesi gerektiği ve bu Yönetmeliklerin de Resmi Gazete'de yayımlanmasının zorunlu olduğu sonucuna varılmaktadır.

Bu durumda, davalı idare bünyesinde görev yapan sözleşmeli personelin yer değiştirmesine dair genel hükümleri içeren hususların, belirtilen yasal gerekler yerine getirilmeksizin, Yönerge şeklindeki adsız düzenleyici işlemle düzenlenmesinde ve bu Yönergenin Resmi Gazete'de yayımlanmamasında hukuka uyarlık görülmemiştir.

Dava konusu Yönergenin, hukuka aykırılığının saptanmasına rağmen icrailiğinin devam etmesi, tüm işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olduğu karinesine dayanan hukuk devleti ilkesine aykırı bir durum yaratacak, ilgililer nezdinde güven zedelenmesine yol açacak ve davacı Sendikanın mensupları yönünden dava sonunda verilmesi olası iptal kararına rağmen işlem den önceki halin ladesi bakımından telafisi güç zarara neden olacaktır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 6352 sayılı Kanun ile değişik 27. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen koşulların birlikte gerçekleştiği anlaşıldığından; 23/01/2019 günlü, 15 sayılı Yönetim Kurulu kararı ekinde bulunan, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Personeli Yer Değiştirmeye İlişkin Usul ve Esaslar Yönergesinin; "Genel Hususlar" başlıklı 6. maddesinin (n) fıkrasındaki "4 yıl" ibaresinin; "Genel Hususlar" başlıklı 6. maddesinin (i) fıkrasındaki "hizmet süresi boyunca" ibaresinin; "Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (c) fıkrasının 1. bendinde yer alan; "Sonradan eş durumu şartlarının kaybedilmesi durumunda öncelikle personelin görev yaptığı yer olmak üzere, Kuruluşumuzun ihtiyaçlarına göre eski görev bölgesinde bulunan havalimanlarından birine yer değişikliği yapılır." ibaresinin; "Yer Değiştirme Suretiyle Atama" başlıklı 7. maddesinin (d) fıkrasının 4. bendinde yer alan; "Personelin hizmetinden verim alınmaması halinde ünite amirinin teklifi üzerine, tayin yapılabilir" ibaresinin, **YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASINA**

2. Bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi (7) gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz yolu açık olmak üzere, **27/06/2019** tarihinde **oybirliğiyle** karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Ercan	Hayrettin	Metin	Aydemir	Gülay
AHI	KADIOĞLU	ARITI	TUNÇ	ÖLMEZ

