

## 657 SAYILI KANUN KAPSAMINDA MEMURLARIN KURUMLAR ARASI NAKLEN ATANMALARI

Dr. Yunus ERASLAN\*

### Öz

Devlet memurları, çeşitli sebeplerle kurumlar arası naklen atanmak isteyebilirler. 657 sayılı Kanunda, memurların bir kurumdan diğerine nakilleri özel olarak düzenlenmiştir. Memurların kurumlar arası nakli, bir süreci gerektirmektedir. Memurlarının kurumlar arası nakil yönünden 657 sayılı Kanunda, bazı temel esaslar dışında ayrıntılı bir usul ve kıstas düzenlemesine yer verilmemiştir. 657 sayılı Kanunda yer verilen katma bütçeli kurum kavramına 5018 sayılı Kanunda yer verilmediğinden, katma bütçeli kurum kavramı güncelliğini yitirmiştir. Bu durum ise, hangi kurumlar arasında naklen atama yapılacağı sorununa yol açabilmektedir. Kurumlar arası nakle tabi personel ile bu kurumların kapsamı, mevzuatın mevcut haliyle ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı, kurumlar arası nakil yönünden uygulamada yargı kararlarıyla geliştirilen kıstasların incelenmesi amaçlanmaktadır.

### Anahtar Kelimeler

Memur • Atama • Kurumlar Arası • Muvafakat • Kıstas

\* Dr., Adana Bölge İdare Mahkemesi Hakimi Adana, Türkiye | Dr, District Administrative Court Judge Adana, Turkey.

✉ yunus.eraslan@adalet.gov.tr • ORCID 0000-0002-9660-5519

✎ **Atıf Şekli** | Cite As: ERASLAN Yunus, "657 Sayılı Kanun Kapsamında Memurların Kurumlar Arası Naklen Atanmaları", *SÜHFD.*, C. 30, S. 1, 2022, s. 399 - 440.

✎ **İntihal** | Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

✎ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

## INTER-INSTITUTIONAL TRANSPORTATION OF OFFICERS UNDER LAW NO 657

### Abstract

Civil servants may want to be transferred between institutions for various reasons. The Law No. 657 specifically regulates the transfer of civil servants from one institution to another. Transfer of civil servants between institutions requires a process. In terms of the transfer of civil servants between institutions, Law No. 657 does not include a detailed procedure and criteria arrangement, except for some basic principles. Since the concept of institution with an annexed budget, which is included in the Law No. 657, is not included in the Law No. 5018, the concept of institution with an annexed budget has lost its currency. This situation may lead to the problem of transferring appointments between which institutions. It is aimed to examine the personnel subject to inter-institutional transfer and the scope of these institutions, whether the legislation meets the need in its current form, and the criteria developed by judicial decisions in practice in terms of inter-institutional transfer.

### Key Words

Officer • Appointment • Inter-Institutional • Consent • Criterion

### GİRİŞ

Devlet memurları çeşitli sebeplerle naklen atanmak isteyebilirler. Bu atama, kurum içi olabileceği gibi kurumlar arası da olabilir.<sup>1</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, memurların bir kurumdan diğerine nakilleri özel olarak düzenlenmiştir.

Devlet memurlarının kurumlar arası atanması, farklı kamu kurumları arasında yapılmaktadır. Kamu kurumunun biri hâlihazırda görev yapılan kamu kurumu, diğeri ise atanmak istenilen kamu kurumudur.

Görev yapılan veya atanmak istenilen kamu kurumundan sadece birisinin onayı ile kurumlar arası nakil sonuçlanamaz. Memurların kurumlar arası nakli, bir süreci ve işlemler silsilesini gerektirmektedir. Devlet memurlarının kurumlar arası naklen atanmaları için, iki kurumun ortak iradesi zorunlu kılınmıştır. Kurumlar arası nakil sürecinin tamamlanması için en az iki idari işlem gereklidir.

657 sayılı Kanunda memurlarının kurumlar arası nakli konusunda, bazı temel esaslara yer verilmiştir. Bu esaslar dışında ayrıntılı bir usul ve

<sup>1</sup> OĞURLU, Yücel, "Danıştay Kararlarından Örneklerle Naklen Atamalar Sorunu", Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Eskişehir 2004, s. 155.

kıstas düzenlemesine yer verilmemiştir. Bu nedenle Devlet memurlarının kurumlar arası naklinde dikkate alınacak kıstaslar, uygulamada yargı kararlarıyla oluşturulmakta ve geliştirilmektedir.

Çalışmamızda, kurumlar arası nakle tabi personel ile kurumların kapsamı, mevzuatın ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı, kurumlar arası naklen atama yönünden uygulamada yargı kararlarıyla geliştirilen kıstaslar ayrıntılı olarak incelenmiştir. Konunun tam olarak aydınlatılması ve anlaşılabilmesi için güncel yargı kararlarından çok sayıda örnekler verilmiştir.

## I. KURUMLAR ARASI NAKLE TABİ PERSONELİN GENEL OLARAK TANITIMI

Anayasaya göre, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” (m. 128). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre memur ise, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerdir (m. 4). 657 sayılı Kanun anlamında kamu görevlisi, idarenin toplum adına yapmak zorunda olduğu ve kamusal görevlerin ifasında görev alan asli ve sürekli personeli ifade etmektedir.<sup>2</sup>

Devlet memurları eş durumu, öğrenim durumu, sağlık ve benzeri nedenlerden kurum içinde veya kurumlar arasında naklen atanmaları gerekebilir. Bu nedenle devlet memurlarının atanmalarının özel olarak düzenlenmesi gerekir. Anayasaya göre, “memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” (m. 128).

Devlet memurlarının kurum içi naklen atanmaları kadar, kurumlar arası atanmaları da gerekebilir. Zira Türk idari teşkilatında bazı kamu tüzel kişileri il veya ilçe bazında, bazıları bölge bazında, bir kısmı ise ülke düzeyinde teşkilatlanmıştır. İl, ilçe veya bölge düzeyinde teşkilatlanan kamu tüzel kişilerinde görevli devlet memurları, birtakım sebeplerden dolayı başka bir il veya bölgedeki kamu tüzel kişisi bünyesinde çalışma ihtiyacı duyabilir. Bu durum ülke düzeyinde teşkilatlanan kamu tüzel kişileri yönünden de geçerlidir. Örneğin ülke düzeyinde teşkilatı bulunan

<sup>2</sup> ERDOĞDU, Ahmet, “Memur Kavramında Yenilik”, Danıştay Dergisi, S. 4, Y. 1972, s. 14.

bir kamu tüzel kişisinde görevli devlet memuru, öğrenim veya uzmanlık alanını yönünden yine ülke düzeyinde teşkilatı bulunan başka bir kamu tüzel kişisinde çalışmak isteyebilir. Bu nedenle 657 sayılı Kanunda, memurların bir kurumdan diğerine nakilleri özel olarak düzenlenmiştir.<sup>3</sup>

657 sayılı Kanunda, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler olmak üzere üç istihdam şekli öngörülmüştür.<sup>4</sup> 657 sayılı Kanunun kurumlar arası nakle ilişkin hükümleri, doğrudan memurlar hakkında düzenleme içermektedir. Ancak bu hükümlerin, sözleşmeli personel ve işçiler hakkında da uygulanıp uygulanmayacağına irdelenmesi, kurumlar arası naklin kapsamının anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

657 sayılı Kanun kapsamındaki işçiler hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz (m. 4). Bu kural nedeniyle, kamu tüzelkişilerinde görevli işçiler hakkında, memurlar için öngörülen kurumlar arası nakle ilişkin hükümlerin uygulanması mümkün değildir.

657 sayılı Kanununun 128. maddesinde sözü edilen “diğer kamu görevlileri” kavramı memurlar ve işçiler dışında, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, kamu hukuku ilişkisiyle çalışanları ifade etmekte olup, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri yerine getiren sözleşmeli personel “diğer kamu görevlileri” kapsamında yer almaktadır.<sup>5</sup>

657 sayılı Kanununun anılan hükümlerine göre, memurlar için öngörülen kurumlar arası nakle ilişkin hükümler, 4/B’li sözleşmeli personel hakkında da uygulanması hukuken mümkündür. Ancak sözleşmeli personelin hukuki durumuna ilişkin olarak getirilen 06/06/1978 günlü, 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'a, 02/03/2009 günlü, 2009/14799 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla eklenen "Kurum içi yer değişikliği" başlıklı Ek 3. maddenin 1. fıkrasında, "*Sözleşmeli personelin kurumlar arası yer değişikliği yapılamaz.*"

<sup>3</sup> 657 sayılı Kanuna göre, “memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakati ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür. Kazanılmış hak derecelerinin altındaki derecelere atanabilmeleri için ise atanacakları kadro derecesi ile kazanılmış hak dereceleri arasındaki farkın 3 dereceden çok olmaması ve memurların isteği de şarttır” (m. 74).

<sup>4</sup> Geçici personel kanunda dördüncü istihdam şekli olarak öngörülmüş ise de, bu istihdam usulü 7079 sayılı Kanununun 17. maddesi ile kaldırılmıştır.

<sup>5</sup> Danıştay 2D, T. 21.10.2021 ve E. 2020/1926 sayılı yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar, www.uyap.gov.tr, e.t. 15.01.2022.

kuralına yer verilmiştir. Bu esasa ilişkin hüküm nedeniyle, sözleşmeli personelin kurumlar arası yer değişikliği yapması hukuken mümkün görünmemektedir. Kaldı ki Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara eklenen Ek 3. maddesinin 1. fıkrasındaki "Sözleşmeli personelin kurumlar arası yer değişikliği yapılamaz." ibaresinin iptali istemiyle açılan bir dava ise Danıştay tarafından reddedilmiştir.<sup>6</sup>

Bu açıklamalar ışığında, 657 sayılı Kanunda öngörülen kurumlar arası nakle ilişkin hükümlerin, işçiler ve sözleşmeli personel hakkında uygulanmasının mümkün olmadığı<sup>7</sup>, sadece memurlar hakkında uygulanabileceğini söylemek mümkündür.

## II. DEVLET MEMURLARININ KURUMLAR ARASI NAKLİ HAKKINDA GENEL ESASLAR

657 sayılı Kanuna göre, "memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya derece yükselmesi suretiyle, buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür" (m. 74).

657 sayılı Kanunda Devlet memurlarının kurumlar arası nakli konusunda, genel olarak üç temel esas benimsenmiştir. Bunlar sırayla 1) nakil olunabilecek kurum olmalı, 2) kurumların nakle muvafakatı olmalı ve 3) derece ve sınıfı uygun olması esaslarıdır. Kurumlar arası nakil konusunda öngörülen bu esaslar, aynı zamanda sınırlamaları da beraberinde getirmektedir.

657 sayılı Kanunda Devlet memurlarının kurumlar arası nakli konusunda, genel esaslar belirlenmiştir. Ancak kurumlar arası naklin usulü, sırası ve şekline ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmemiştir. Konunun daha kolay açıklanması için bu esasları ayrı başlıklar halinde irdelemesi yerinde olacaktır.

### A. Kurumlar Arası Nakil Yapabilecek Kurumlar

Bütün Devlet memurları, 657 sayılı Kanunda öngörülen kurumlar arası nakle tabi değildir. Memurların kurumlar arası nakil yapabilmesi

<sup>6</sup> Danıştay 5D, T. 09.02.2021, E. 2009/2618, K. 2011/476 sayılı kararı ve anılan kararın onanması hakkında Danıştay İDDK, T. 11.11.2014, E. 2011/2269, K. 2014/3957 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 15.01.2022.

<sup>7</sup> Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara eklenen Ek 3. maddesinin 1. fıkrasındaki "Sözleşmeli personelin kurumlar arası yer değişikliği yapılamaz." ibaresinde hukuka aykırılık bulunmadığına dair güncel Danıştay 2D, T. 04.03.2021, 2020/2259 sayılı yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar, www.uyap.gov.tr, e.t. 15.01.2022.

için, görev yaptığı ve nakil gideceği kurumun 657 sayılı Kanuna tabi bir kurum olması gerekir (m. 74).

657 sayılı Kanun, “Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır” (m. 1).

13.12.1960 tarihli ve 160 sayılı Kanununun 4. maddesi<sup>8</sup> kapsamına giren kurumlarla 657 sayılı Kanuna tabi kurumlar arasındaki nakillerde de, 657 sayılı Kanunda öngörülen kurumlar arası nakle ilişkin hükümler uygulanır (657 SK m. 74) denilmişse de; 657 sayılı Kanunun ek ve değişikliklerinde, 13/12/1960 gün ve 160 sayılı Kanunun dördüncü maddesine yapılan atıflar 8/6/1984 gün ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ilgili maddelerine yapılmış sayılır (657 SK m. Ek 27). Ancak 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 123 üncü maddesiyle yürürlükten kaldırıldığından, 657 sayılı Kanunun ek 27. maddesinin uygulanabilirliği kalmamıştır.

657 sayılı Kanunda ve 160 sayılı Kanunun dördüncü maddesinde, özel bütçeli idareler ifadesine yer verilmemiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24.12.2003 tarihinde yürürlüğe girmeden önce, katma bütçeli olmaları sebebiyle 657 ve 160 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu tüzel kişiler hakkında 657 sayılı Kanununun 74. maddesi hükmü uygulanmaktaydı. Ancak 5018 sayılı Kanunla bütçe türlerinde değişiklik yapılarak yeni bir sınıflandırmaya gidilmiştir. Bu düzenlemeye göre, “genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak sınıflandırılmıştır. Merkezi yönetim bütçesinin, 5018

<sup>8</sup> 160 sayılı Kanununun “Kanunun şümulü” başlıklı 4. maddesine göre, “ Personeli (Subay ve astsubaylar hariç) ile ilgili olarak bu kanunun şümulüne dâhil daire ve müesseseler aşağıdadır:

- a) Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri ve belediyeler, bunlara bağlı müesseseler, b) Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi müesseselerle, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait bankalar, c) Hususi kanunlarla veya hususi kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküller, (5590 sayılı kanuna tabi odalar ve borsalarla meslekî teşekküller hariç) d) Yukarıdaki bentlerde yazılı idare, teşekkül ve bankalar tarafından sermayelerinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküllerle bunların aynı nispette iştiraki ile vücut bulan müesseseler, Yukarıda yazılı idare, teşekkül, banka ve müesseseler bu kanunda «Kurum», tabiri ile ifade edilmiştir.

sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşacağı” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre bütçe türleri, genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir (5018 SK m. 12).

Özel bütçeli idarelerde görev yapan personelin 657 sayılı Kanun, 160 sayılı Kanununun 4. maddesi ve gerekse mülga 217 sayılı KHK kapsamındaki kurumlardan olmamaları nedeniyle, 657 sayılı Kanununun 74. maddesi hükmüne göre kurumlar arası naklen atanmadan yararlanma olanağı bulunmamaktadır. Ancak, 5436 sayılı Kanun'un 1.1.2006 tarihinde yürürlüğe giren geçici 3. maddesinin son fıkrası ile, “*ilgili mevzuatında gerekli düzenleme yapılıncaya kadar mevzuatta katma bütçeli idarelere yapılan atıfların, katma bütçeli idare iken 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kamu idareleri bakımından, ilgisine göre bu idarelere yapılmış sayılacağı*” şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre, katma bütçeli idare iken 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kamu idareleri, 657 sayılı ve 160 sayılı Kanun ile mülga 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında olup, 657 sayılı Kanununun 74. maddesi hükmünden yararlanabilmektedirler.<sup>9</sup>

Örneğin, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, Üniversiteler, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü daha önce katma bütçeli idare iken 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kamu idareleridir. Bu idarelerde görev yapan memurlar da, 5436 sayılı Kanun'un Geçici 3. maddesi atfı gereği, ilgili mevzuatında gerekli düzenleme yapılıncaya kadar 657 sayılı Kanunun 74. maddesi hükmünden yararlanabilecektir.

Daha önce katma bütçeli idare değil iken 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kurumlarda çalışan memurlar ise, 657 sayılı Kanunda öngörülen kurumlar arası nakle ilişkin hükümlerden faydalanma olanağı bulunmamaktadır. Bu bakımdan, kurumlar arası nakle ilişkin işlem ve idari uyumsuzluklarda, 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kamu idarelerinin, daha önce katma bütçeli idare olup olmadığının tespiti önem arz etmektedir. Diğer bir anlatımla, 657 sayılı Kanunda öngörülen kurumlar arası nakil istemlerinde, istisnalar haricinde özel bütçeli kurumda çalışmıyor olmak ön koşul niteliğindedir.

<sup>9</sup> Benzer yönde Danıştay 5D, T. 14.12.2011, E. 2009/7273, K. 2011/7523 sayılı kararı, [www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr), e.t. 16.01.2022.

657 sayılı Kanun ve 160 sayılı Kanunda öngörülen katma bütçeli idare kavramına, 5018 sayılı Kanunda yer verilmediğinden, 657 sayılı Kanunda öngörülen katma bütçeli idare kavramı güncelliğini yitirmiştir. Bu durum ise, hangi kurumlar arasında naklen atama yapılacağı sorununa yol açabilmektedir. Daha önce katma bütçeli idare iken 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kurumlarda çalışan memurlar (5436 sayılı Kanun'un Geçici 3. maddesi atfı gereği) ilgili mevzuatında gerekli düzenleme yapılmıyaya kadar 657 sayılı Kanun hükümlerinde yararlanmakta iken, bu kapsamda olmayan özel bütçeli kurumlarda çalışan memurlar hakkında ise, 657 sayılı Kanuna ilişkin hükümler uygulanamamaktadır. Bu kurumlarda çalışan memurlar, kurumlar arası naklen atamaya ilişkin hükümlerden de yararlanamayacaktır. Bu nedenle, 657 sayılı Kanunun kapsamını düzenleyen madde hükmünde değişiklik yapılmalıdır. Buna göre, kanundan “katma bütçeli kurum” kavramı çıkarılarak yerine, özel bütçeli kurumlar ifadesi getirilmelidir. Anılan değişiklik sayesinde, özel bütçeli kurumların bir kısmının 657 sayılı Kanuna tabi olup bir kısmının olmamasının da önüne geçilmiş olacaktır.

### **B. Kurumlar Arası Nakilde Öğrenim, Sınıf ve Derece Koşulu**

Devlet memurları, istedikleri kamu kurumuna naklen atanamadıkları gibi, istedikleri sınıf ve dereceden de kurumlar arası naklen atanmaları mümkün değildir. Kanunda sınıf ve derece yönünden de esas ve sınırlamalara yer verilmiştir.

657 sayılı Kanuna göre memurlar, kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle bir kadroya nakilleri mümkündür (m. 74).

657 sayılı Kanunun 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle bir kadroya nakil yoluyla atanma; kanunda öngörülen belirli süre hizmeti bulunan ve yükseköğrenim görmüş olan memurların, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, daha üst kadrolara atanabilmesine yöneliktir.

Kural olarak devlet memurunun sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılması mümkün değildir.<sup>10</sup>

Memurlar, kazanılmış hak derecelerinin altındaki derecelere, kurumlar arası naklen atanabilmeleri için isteği olmalı ve atanacakları kadro

<sup>10</sup> BUCAKTEPE, Adil, “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 18, S. 3, Y. 2014, s. 467.



derecesi ile kazanılmış hak dereceleri arasındaki farkın 3 dereceden çok olmaması gerekir (DMK m 74).

657 sayılı Kanuna tabi kurumlarda çalıştırılan memurların sınıfları; genel idare hizmetleri, teknik hizmetler, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, avukatlık hizmetleri, din hizmetleri, emniyet hizmetleri, jandarma hizmetleri, sahil güvenlik hizmetleri, mülki idare amirliği hizmetleri, milli istihbarat hizmetleri ve yardımcı hizmetler sınıfıdır. Devlet memuru hangi sınıfta görev yapıyorsa bu sınıftan veya öğrenim durumu itibariyle girebileceği sınıftan olan bir kadroya kurumlar arası naklen atanabilir (DMK m. 74). Örneğin, genel idare hizmetleri sınıfında görev yapan ve öğretmenlik bölümü mezunu olan bir memur, genel idare hizmetleri sınıfından veya öğrenim durumu itibariyle girebileceği eğitim öğretim hizmetleri sınıfından bir kadroya kurumlar arası naklen atanabilir. Öğrenim durumu itibariyle giremeyeceği sağlık hizmetleri gibi bir kadroya atanması mümkün değildir.

Kurumlar arası naklen atanmak isteyen memur, atanmak istediği kadronun, öğrenim durumu itibariyle girebileceği bir kadro olduğunu ispatlaması gerekir. Bu ispat külfeti hem kurumlara yönelik hem de yargı mercilerine yöneliktir.<sup>11</sup>

### C. Kurumlar Arası Nakilde Muvafakat Verilmesi Koşulu

#### 1. Genel Olarak Muvafakat Koşulu

Devlet memurlarının kurumlar arası nakli, işin doğası gereği farklı kamu kurumları arasında yapılmaktadır. Kamu kurumunun biri görev yapılan kamu kurumu, diğeri ise atanmak istenilen kamu kurumudur.

Görev yapılan veya atanmak istenilen kamu kurumundan sadece birisinin onayı ile kurumlar arası nakil yapılması mümkün değildir. Bu nedenle, devlet memurlarının kurumlar arası naklen atanabilmeleri için, her iki kurumun da muvafakatının gerekli ve zorunlu olduğu kanunda öngörülmüştür (DMK m. 74). Devlet memurlarının kurumlar arası nakil suretiyle atanmaları için, iki idarenin ortak iradesi zorunlu kılınmıştır.

<sup>11</sup> “ ... infaz koruma memuru olarak görev yapan davacı tarafından... Üniversitesi Rektörlüğü emrine naklen atanma talebiyle yaptığı başvurusuna muvafakat verilmemesine ilişkin... işleminin iptali istenilmiştir.... davacının atanmak istediği görevin yükselme niteliği taşıyan, davacının mezun olduğu Radyo Programına uygun bir meslek olduğunun ortaya konulamadığı... davacının kurumlar arası naklen atanmasına muvafakat verilmemesine ilişkin işlemde kamu yararı ve hizmet gerekleri bakımından hukuka aykırılık bulunmadığı...” yönünde Danıştay 5D, T. 25.03.2019, E. 2016/25172, K. 2019/2175 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 17.01.2022.

Buna göre, kurumlar arası nakil sürecinin tamamlanması için en az iki işlem gereklidir. 657 sayılı Kanunda kurumlar arası nakil yönünden, kurumların muvafakatının ne şekilde, hangi sıra ile hangi sürede alınacağına ilişkin ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Burada, hâlihazırda görev yapılan kurumun atamaya muvafakati ile atanmak istenilen kurumun muvafakati birbirinden farklıdır. Atanmak istenilen kurum, genellikle personel ihtiyacının karşılanması ve hizmetin aksatılmadan yürütülmesi amacıyla kurumlar arası atanmaya muvafakat vermektedir. Öte yandan hâlihazırda görev yapılan kurum tarafından verilen muvafakat ise, kurumda personel eksilmesine neden olmaktadır. Buna rağmen görev yapılan kurum tarafından, memurun eğitim ve öğrenim durumu, eş ve aile özür durumu, sağlık durumu, kariyer mesleğe atanması gibi çeşitli sebeplere dayanılarak memurun başka bir kuruma atanmasına muvafakat verilebilmektedir. Uygulamada çoğu zaman muvafakat istemlerine, hâlihazırda çalışılan kurum tarafından sıcak bakılmamakta ve istem reddedilmektedir. Bu nedenle, kurumlar arası nakle ilişkin uyuşmazlıkların çoğunluğunu da, hâlihazırda çalışılan kurumdan istenilen muvafakat istemlerinin reddi oluşturmaktadır.<sup>12</sup>

Hâlihazırda görev yapılan kurumun muvafakati, memurun başka bir kurum veya idareye geçişine onay veya izin verme şeklinde gerçekleşir. Örneğin, atanmak istenilen kurumun muvafakati ise, farklı şekillerde olabilmektedir. Atanmak istenilen kuruma yapılan atama veya sınava dayalı yerleştirme, muvafakat niteliğindedir. Atanmak istenilen kuruma yapılan atama veya yerleştirme, bazı durumlarda muvafakat işlemi niteliği taşımakta, bazı durumlarda taşımamaktadır. Hâlihazırda görev yapılan kurumun muvafakati üzerine, atanmak istenilen kurum tarafından yapılan atama işlemi doğrudan muvafakat hükmündedir. Ancak, atanmak istenilen kurum tarafından sınava dayalı yerleştirme bir muvafakat işlemi olmakla birlikte, sonrasında memurun hâlihazırda çalıştığı kurumundan da muvafakat alınması üzerine yapılacak atama işlemi muvafakat niteliğinde değildir. Çünkü yapılan yerleştirme ile muvafakat verilmiştir. Atama işlemi ise, süreci tamamlayan bir idari işlemdir. Atanmak istenilen idarenin süreci tamamlayıcı bu tür atama işlemlerinde, muvafakat niteliğindeki atama işlemine nazaran takdir yetkisinin kısıtlandığını kabul etmek gerekir. Muvafakat tamamlanma sürecinde, muvafakati verilen

<sup>12</sup> BİLGİN, Hüseyin, İdari Davalar ve Çözüm Yolları, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 2022, s. 807-811.

kadronun dolması veya kaldırılması gibi olağanüstü durumlar bulunmaması durumunda<sup>13</sup>, süreci tamamlayıcı atamanın yapılması gerekir.

Danıştay da bir uyuşmazlıkta, “...davacının, davalı idareye 2013 yılında yaptığı atama başvurusunun uygun görülüp... Bakanlığından muvafakat talep edildiği... Bakanlığından yargı kararı üzerine muvafakat alındığı; her ne kadar davalı idare işlemde personel ihtiyacı bulunmadığını belirtmekte ise de, mahkeme tarafından yapılan ara kararı üzerine gelen belgelerden, davalı idarede hem genel idare hizmetleri hem de teknik hizmetler sınıfında davacının atanabileceği unvanlarda boş kadroların bulunduğu görüldüğü; bu durumda, davacının davalı idare bünyesinde görev yapabileceği boş kadroların bulunması, davalı idarenin daha önce davacıyı muvafakat alması şartı ile atama yapma konusundaki iradesinin olması karşısında, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline...” dair mahkeme kararına yapılan temyiz başvurusunun reddine karar vermiştir.<sup>14</sup>

Uygulamada, memurun atanmak istenilen kuruma başvurusu üzerine, bu kurum tarafından, hâlihazırda çalışılan kuruma muvafakat başvurusu yapılmaktadır. Bu başvuru da, o kurum açısından muvafakat niteliği taşımaktadır. Bu yönüyle atanmak istenilen kurum yönünden muvafakat; nakil isteyen memurun çalıştırılmak istendiğinin, kadro ve ihtiyaç durumu ile atama şartları yönünden kendi kurumu açısından herhangi bir hukuki bir engelin bulunmadığının beyanına yönelik bir işlemdir.

## 2. Muvafakat Verilmesinde Öncelik Sorunu

657 sayılı Kanunda, memurların kurumlar arası nakli konusunda, genel esaslar belirlenmiş iken naklin usulü, sırası ve şekline ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmemiştir.

Kurumlar arası nakil için verilen muvafakat yönünden, hangi kurumdan öncelikle muvafakat alınması gerektiği sorunu çikabilir. Zira her iki kurum da kendisine yapılan başvuruyu, öncelikle diğer kurumdan muvafakat alınması gerektiği gerekçesiyle reddedebilir. Örneğin atanmak istenilen kurum, kendisine yapılan atama/muvafakat başvurusunu,

<sup>13</sup> “...davacının görevlendirilmesi düşünülen yere, birim içerisinde görevlendirme yapılarak personel ihtiyacının giderildiğinden bahisle kurumlar arası nakil yolu atamasının yapılmasına yönelik tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı...” yönünde Danıştay 5D, T. 17.05.2016, E. 2014/4121, K. 2016/3115 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 19.01.2022.

<sup>14</sup> Danıştay 2D, T. 10.06.2020, E. 2017/662, K. 2020/1732 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 19.01.2022.

öncelikle hâlihazırda çalışılan kurumdan muvafakat alınması gerektiği gerekçesiyle reddedebilir. Aynı durum, hâlihazırda çalışılan kuruma yapılan muvafakat başvurusu için de geçerlidir. Kaldı ki Danıştay da konuya ilişkin olarak, bir memurun atanmak istemiyle başka bir kuruma yaptığı atama başvurusunun reddine ilişkin uyuşmazlıklarda, atama yapacak idare açısından hâlihazırda çalışılan kurumun muvafakatin varlığının ön işlem niteliğinde olduğu görüşündedir.<sup>15</sup>

Kurumlar arası nakil için hangi idarenin öncelikle muvafakat vermesi gerektiği yönünden bir ölçüt belirleme imkânı bulunmamaktadır. Bu tamamen nakil isteyen memurun, tercihinin kalmış bir durumdur. Önce hâlihazırda çalışılan kurumdan muvafakat istenebileceği gibi, doğrudan atanmak istenilen kurumdan da öncelikle muvafakat istenebilir. Hatta her iki kuruma aynı zamanda muvafakat ve atanma istemiyle başvuru yapılabilir. Yapılan bu başvuruların reddi halinde her iki işleme karşı aynı dilekçeyle birlikte dava açılabilir.

Uygulamada genellikle memurlar, atanmak istenilen (veya sınavla yerleşilen) kuruma başvurmakta ve bu kurumun da, hâlihazırda çalışılan kuruma muvafakat başvurusu yapmasıyla süreç devam etmektedir. Diğer bir anlatımla uygulamada memurlar, muvafakat için öncelikle atanmak istenilen kuruma müracaat etmekte ve işlemlere başlamaktadırlar. Muvafakat niteliğinde olsun veya olmasın, atanmak istenilen kurum tarafından yapılacak atama aşamasında, hâlihazırda çalışılan kurumdan muvafakatin bulunması gerekir. Aksi bir durumda, kanunda öngörülen “kurumların muvafakati” şartı sağlanmamış olur. Çünkü atama işlemi sürecin son işlemidir.

Burada, hangi idarenin öncelikle muvafakat vermesi gerektiği yönünden kanunda boşluk bulunmaktadır. Muvafakat için başvuru yapılan idare, öncelikle diğer idarenin muvafakat vermesi gerektiği gerekçesiyle, kurumlar arası nakil sürecini zorlaştırabilir veya uzamasına sebebiyet verebilir. Bu nedenle, 657 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalı, kurumlar arası nakil sürecinde hangi idareye önce başvurulması gerektiğine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılması yerinde olacaktır. Bu şekilde yapılacak

<sup>15</sup> “ ... kurumlar arası naklen atanma taleplerine ilişkin olarak atanmak istenen ve hâlihazırda çalışılan idarelerin ilgilinin atanması hususunda muvafakatlarının bulunması gerektiği açık olup, atama yapacak idare açısından muvafakatin varlığının ancak ön işlem niteliğinde olduğu ...” yönünde Danıştay 2D, T. 27.02.2020, E. 2016/15391, K. 2020/1201 sayılı kararı; Danıştay 2D, T. 08.05.2019, E. 2016/11152, K. 2019/2756 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 19.01.2022.

değişiklik ile birlikte, memurların atanmalarının kanunla düzenleneceğine ilişkin Anayasal ilkenin de gereği yerine getirilmiş olacaktır.

### III. HÂLİHAZIRDA ÇALIŞILAN KURUMUN ATANMAYA ONAY VE MUVAFAKATINDA DİKKATE ALINAN KİSTASLAR

657 sayılı Kanunda, memurlarının buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkün olduğu düzenlemesine yer verilmiştir (m. 74). Bu düzenleme, kurumlar arası nakil açısından bir kıstas olmaktan çok temel esas niteliğindedir. Buna göre atanmanın gerçekleşmesinde temel şart, atanmak istenilen kurumda memurun atanabileceği boş bir kadronun bulunması ve bu kadroya atanma şartlarını sağlıyor olmasıdır<sup>16</sup>. Demek ki bu konuda 657 sayılı Kanunda belirlenen genel esaslar dışında ayrıntılı bir kıstas düzenlemesi de yoktur. Bu nedenle memurların kurumlar arası naklinde dikkate alınacak kıstaslar yargı kararlarıyla oluşturulmakta ve geliştirilmektedir.

Kurumlar arası naklen atamaya muvafakat verilmesinde yargı kararlarından hareketle; kamu yararı ve hizmet gereği, eş ve aile durumu, eğitim durumu, sınavla atanma, çalışma ve bekleme süresini tamamlama gibi alt başlıklara ayırarak incelemek mümkündür.

#### A. Kamu Yararı ve Hizmet Gereği

Memurların kurumlar arası naklen atamasında veya bu kapsamda verilen muvafakat işlemlerinde idarenin takdir yetkisi<sup>17</sup> bulunmaktadır.

<sup>16</sup> “ ... Üniversitesi Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığında mühendis kadrosunda görev yapan davacının atanmak istediği Belediye Başkanlığı bünyesindeki şef kadrosuna, mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde atanma imkânı bulunmayan davacının, atanmasına muvafakat verilmemesi yönündeki dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmediği...” yönünde Danıştay 2D, T. 11.12.2017, E. 2016/5071, K. 2017/7807 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 19.01.2022.

<sup>17</sup> Takdir yetkisi hakkında geniş bilgi için bkz. AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Savaş Yayınevi, 14. Baskı, Ankara 2021, s. 118 vd.; ÜSTÜN, Gül/SEÇKİN, Sinan, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gereğe İlkesi”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 21, S. 2, Y. 2015, s. 509-534; GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa 2019, s. 1070; ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara 2021, s. 526; SANCAKDAR, Oğuz, Memur Hukuku (Anadolu Üniversitesi Yayını 2018), s. 134 < <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/HUK203U-Y/ebook/HUK203U-Y-18V1S1-8-0-0-5V1-ebook.pdf> > e.t. 07.02.2022.

Ancak idareler takdir yetkisini, kamu yararı<sup>18</sup> ve hizmet gerekleri doğrultusunda kullanmak zorundadır.<sup>19</sup> Bu bağlamda idarelerce, memurunun başka bir kuruma nakline muvafakat verip vermeme yönündeki takdir yetkisi<sup>20</sup>, işlemin gerekçeleri dâhilinde kamu yararı ve hizmet gerekleri bakımından değerlendirilmesi gerekecektir.<sup>21</sup> İdarenin bu konudaki takdir yetkisinin kapsam ve sınırı Danıştay içtihatlarıyla zaman içerisinde oluşturulmuştur.<sup>22</sup>

Memurların kurumlar arası naklen atanması yönünden “*kamu yararı ve hizmet gereği*” kıstası, yargı kararlarında üst bir kıstas olarak kabul görmektedir. Kurumlar arası naklen atama, eş ve aile durumu, eğitim durumu, sağlık durumu, sınavla atanma kıstaslarına göre yapılması gerektiği durumlarda dahi, hâlihazırda görev yapılan idarenin bu husustaki takdir yetkisi “*kamu yararı ve hizmet gereği*” yönünden de değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.<sup>23</sup> Yargı mercilerince, idarece kullanılan takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından hukuka uygun olup olmadığının değerlendirmesinde, hâlihazırda veya gidilecek idarenin kadro durumu ve personel ihtiyacı, atanacak kişinin ve atanmak istenen

<sup>18</sup> Muvafakat vermeme işlemleri bakımından kamu yararı hakkında bkz. KAYA, Cemil, Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011, s. 213.

<sup>19</sup> ÇOLAK, Nusret İlker, “Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri”, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. IX, S. 1-2, Y. 2005, s. 155.

<sup>20</sup> Naklen atamalarda takdir yetkisi hakkında bkz. AVCI, Mustafa, Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi (tez.yok.gov.tr 2002) < [https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=HQhhytypi5BBRF4c6jWjnQ&no=-thLFIx1IPnGE QBMeL7\\_z](https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=HQhhytypi5BBRF4c6jWjnQ&no=-thLFIx1IPnGE QBMeL7_z) > e. t. 08.02.2022.

<sup>21</sup> Danıştay 2D, T. 20.12.2017, E. 2016/11620, K. 2017/8161 7807 sayılı kararı, [www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr), e.t. 20.01.2022.

<sup>22</sup> ÇAĞLAYAN, Ramazan, “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. VII, S. 3-4, Y. 2003, s. 190; SAĞLAM, Mehmet, Devlet Memurlarının Naklen Atanmaları ve Nakil İşlemlerinin Yargısal Denetimi, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara 1999, s. 49.

<sup>23</sup> “ .. atanma isteminin... Üniversitesi Gastronomi ve Mutfak Sanatları bölümünü kazanması nedeniyle öğrenimini sürdürebilmek sebebine dayalı olduğu, davacının eğitimine devam etmesinin kamu yararına daha uygun olacağı göz önüne alındığında, idareye tanınan takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılmadığı sonucuna ulaşıldığı...” yönünde Danıştay 5D, T. 03.03.2015, E. 2012/9337, K. 2015/1822 sayılı kararı; benzer yönde Danıştay 5D, T. 25.03.2019, E. 2016/25172, K. 2019/2175 sayılı kararı, [www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr), e.t. 20.01.2022.

kadronun niteliği, yükselme imkânının olup olmadığı gibi unsurların da dikkate alınacağı idari yargı kararlarında kabul görmektedir.<sup>24</sup>

Kadro durumu ve personel ihtiyacı, atanacak kişinin ve atanmak istenen kadronun niteliği açısından, kurumlar arası naklen atamayı uygun görmeyen idarenin, kamu yararı ve hizmet gereği yönünden haklı ve yeterli görülecek sebepleri bulunması ve ispatlaması gerekir. Aksi halde, takdir yetkisi kamu yararı ve hizmet gereği yönünden ortaya konulmayan atama işlemi, idari yargı merci tarafından iptal edilecektir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, “ ...davalı idare tarafından, davacının muvafakat istemi personel ihtiyacının bulunması nedeniyle reddedilmesine rağmen, davalı idare bünyesinde görev yapan diğer personellere, birimlerindeki personel sayısının yeterli olması nedeniyle muvafakat verildiği davacının görev yaptığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığında 15 adet memur kadrosunun da dolu olduğu, dolayısıyla davacının görev yaptığı birimde ihtiyaç bulunmadığı, davacının muvafakat talebinin kamu yararı ve hizmet gereği yönünden haklı ve yeterli görülecek bir sebep olmaksızın reddedildiği anlaşılacakla tesis edilen dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık bulunmamaktadır...” yönünde karar verilmiştir.<sup>25</sup> Memurun çalıştığı kurumda kadro durumu ve personel ihtiyacı bakımından hizmetine ihtiyaç duyulduğunun ortaya konulması durumunda, kurumlar arası naklen atanma veya muvafakat istemi, kamu yararı ve hizmet gerekleri yönünden idarece reddedilebilecektir.<sup>26</sup>

Atanmak istenilen görevin yükselme niteliği taşıyıp taşımadığı, kariyer mesleklerden birine geçişin söz konusu olup olmadığı veya özür durumunun bulunup bulunmadığı da kamu yararı ve hizmet gerekleri

<sup>24</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, T. 17.06.2021, E. 2020/2166, K. 2021/1234 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 22.01.2022.

<sup>25</sup> Van 3. İdare Mahkemesi, T. 13.11.2014, E. 2014/164, K. 2014/1139 sayılı kararı; “... atanmasına muvafakat verilmediği; davacıyla aynı görevi yapan bazı personelin başka kurumlara atanmasına izin verildiği ve davacının halen davalı idare bünyesinde fiilen görev yapmadığı ve ücretsiz izinli sayılarak halihazırda başka bir kurumda çalıştığı, davalı idarenin davacının hizmetine duyduğu ihtiyacını hukuken kabul edilebilir belge ve bilgilerle ortaya koyamadığı, kamu hizmetinin bütünlüğü ve devamlılığı ilkesi gereğince... dava konusu işlemlerde hukuka, kamu yararına ve eşitlik ilkesine uygunluk bulunmadığı ...” yönünde Danıştay İDDK, T. 28.12.2017, E. 2015/5004, K. 2017/4829 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 22.01.2022.

<sup>26</sup> “... davalı İdarece, davacının hizmetine duyulan ihtiyaç ve idarelerin yargı kararıyla belli bir yönde işlem tesis etmeye zorlanamayacağı hususu dikkate alındığında, takdir yetkisi kapsamında tesis edilen işlemlerde hukuka aykırılık görülmediği...” yönünde Danıştay 2D, T. 20.12.2017, E. 2016/11620, K. 2017/8161 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 24.01.2022.

bakımından gözetilmesi gereken koşullardandır.<sup>27</sup> Naklen atanmak isteyen memura, hâlihazırdaki kurumunda hizmetine ihtiyaç duyulsa da, kariyer bir mesleğe geçiş söz konusu olduğunda veya kabul edilebilir özür durumu bulunduğu anda, kamu yararı ve hizmet gerekleri bakımından ve kamu hizmetinin bütünlüğü ve devamlılığı ilkesi gereğince atanmasına onay verilmesi gerektiğini söylemek mümkündür.<sup>28</sup>

Kurumlar arası naklen atanmak isteyen memurun, atanmak için öne sürdüğü sebep, kurum içi atama yoluyla karşılanması mümkün ise, atanma istemi bu gerekçeyle reddedilebilecektir. Ancak bu durum, sadece başka bir ile atanma amacıyla yapılan kurumlar arası nakil istemlerinde önem arz eder. Böyle bir durumda kullanılan ret yönündeki takdir yetkisinin, kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından hukuka uygun olduğunun kabulü gerekir. Anılan hallerde, memurun öncelikle kurum içi atama yoluyla atanmak isteyip istemediği hususu, idarece veya uyuşmazlık halinde yargı mercilerince araştırılabilir. Örneğin eş, eğitim veya sağlık özür durumuna bağlı olsun veya olmasın, başka bir ile atanmak isteyen memur, kurum içi atanma yoluyla o yere atanma imkânı varken, kurumlar arası atanma usulüyle o yere doğrudan atanma istemli başvurusu, kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından reddedilebilir. Hâlihazırda çalışılan kurumun, o yerde teşkilatı bulunmaması, bulunmakla birlikte uygun kadronun olmaması veya atanmak istenilen kadronun uzmanlık gerektiren bir kadro olması, yükselmeye daha müsait olması, mali imkânlarının daha iyi olması<sup>29</sup> gibi durumlarda, memurun öncelikle kurum içi atama yoluyla atanmak isteyip istemediği hususuna bakılmasına gerek bulunmamaktadır.

## B. Özür Durumu

Devlet memurları özür durumuna bağlı olarak kurumlar arası nakil isteminde bulunabilir. Özür durumlarının başlıcaları, eş ve aile özü, eğitim ve öğrenim özü ve sağlık özü gösterilebilir.

### 1. Eş ve Aile Durumu Özü

657 sayılı Kanunda eş durumu, eğitim durumu veya sağlık durumu gibi özür durumlarının bulunması halinde, devlet memurlarının kurumlar arası naklen atanmasına onay verileceğine ilişkin açık bir hükme yer

<sup>27</sup> Danıştay 5D, T. 26.04.2019, E. 27215, K. 2019/2977 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 24.01.2022.

<sup>28</sup> Danıştay 2D, T. 22.03.2018, E. 2016/11812, K. 2018/1906 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 26.01.2022.

<sup>29</sup> SANCAKDAR, s. 134.



verilmemiştir. Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına Dair Yönetmelikte, eş ve aile durumuna ilişkin hükümlere yer verilmiş ise de, bu yönetmelik aynı kurum içinde yer değiştirme suretiyle atanmalarını düzenlemektedir. Burada esas konu, memurlarının kurumlar arası naklen atanmasında, hâlihazırda görev yaptığı kurumda hizmetine ihtiyaç duyulan memurun özür durumlarından birinin bulunması halinde, özür durumuna öncelik verilip verilmeyeceğidir. Diğer bir anlatımla özür durumlarında, kadro ve ihtiyaç durumu ile özür durumu çatışmaktadır. Hizmetine ihtiyaç duyulmayan memurun kurumlar arası naklen atanmasının yapılması, hizmet gerekleri ve kamu yararı bakımından zaten gereklidir.

Devlet memurların, kurumlar arası nakil suretiyle atanmaları konusunda idarelere tanınmış olan takdir yetkisinin, kadro ve ihtiyaç durumu ile personelin nitelikleri gözetilerek kullanılacaktır.<sup>30</sup>

Memurlarının kurumlar arası naklinde, eş ve aile özür durumu konusunda Kanunda bir hüküm bulunmaması nedeniyle temel hukuk normlarını irdelemek yerinde olacaktır.

Anayasanın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı üçüncü bölümünün 41. maddesinde ailenin korunmasına yönelik düzenlemeler getirilmiş, böylece ailenin korunması ilkesi temel haklar içerisinde yerini almıştır. Sözü edilen madde hükmünde; *"ailenin Türk toplumunun temeli olduğu vurgulanmış, Devletin, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunmasını ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilatı kuracağı"* hükme bağlanmıştır.

22/05/2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ve Anayasanın 90. maddesinin beşinci fıkrasında; *"usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümlerinin esas alınacağı"* düzenlenmiştir.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 10/12/1948 günlü, 217 A (III) sayılı Kararıyla ilan edilen ve 27/05/1949 günlü, 7217 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 06/04/1949 günlü, 9119 sayılı Bakanlar Kurulu ile ülkemiz tarafından kabul edilen *"İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi"* nin 16. maddesinin üçüncü fıkrasında; *"Aile, toplumun, doğal ve temel unsurudur, toplum ve devlet tarafından korunur."* hükmüne yer verilmiştir.

<sup>30</sup> Danıştay 2D, T. 15.01.2020, E. 2016/12790, K. 2020/370 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 26.01.2022.

Ülkemizin, 20/03/1952 tarihinde imza altına alarak kabul ettiği ve 19/03/1954 günlü, 8662 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6366 sayılı İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi ve Buna Ek Protokolün Tasdiki Hakkında Kanun ile ülkemiz tarafından kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin "Özel hayatın ve aile hayatının korunması" başlıklı 8. maddesinde ise; "*Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu makamının müdahalesi, ancak müdahalenin yasayla öngörülmüş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması durumunda söz konusu olabilir.*" kuralı yer almıştır.

Yukarıda açıklanan ulusal ve uluslararası hukuki düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, bu düzenlemelerin getirilmesindeki amacın; bireylerini bir arada tutmak, aileyi parçalanmaktan kurtarmak suretiyle ailenin mutluluk ve huzurunu devam ettirmektir. Bu suretle kamu görevlilerinin ailevi endişeleri olmaksızın kamu hizmetlerini verimli, etkin ve sağlıklı bir şekilde yapmaları için gerekli ortamı sağlamış olacaktır.

Naklen atanma işlemlerinde eş ve aile durumunun gözetilmesi zorunlu ise de, idare, aile birliğinin korunması ile kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi zorunluluğu arasında denge kurmak zorundadır.<sup>31</sup>

Anayasal düzenleme gereği, devlete verilen görev aile birliğini sağlamaktır. Aksi bir uygulama, ailenin huzurunu temelden sarsar ve toplum açısından giderilmesi çok zor maddi ve manevi zararları beraberinde getirir. Böyle bir durum ise, günümüzün evrensel anlamda kabul görmüş sosyal ve hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmaz. Bu açıklamalar ışığında, kurumlar arası naklen atamalarda eş durumu mazereti dikkate alınarak işlem tesis edilmesi gerektiği açıktır. İdari yargı uygulamasında Danıştay da, konuya ilişkin uyuşmazlıklarda bu yönde kararlar vermektedir.<sup>32</sup> Danıştay daireleri 2014 öncesi dönemde, kamu görevlilerinin eş ve aile

<sup>31</sup> YAVUZDOĞAN, Seçkin, "Danıştay'ın Naklen Atamalarda 'Aile Birliğinin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi' İlkesine Yaklaşımı", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 115, Y. 2014, s 202.

<sup>32</sup> "... Davalı idarece; kadro ve ihtiyaç durumu ile kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli koşullar gözetilerek, ilgilinin ... Osmangazi Üniversitesine atanmasına muvafakat verilmediği belirtilmiş olmakla birlikte; Anayasa'nın 41. maddesinde düzenlenen aile bütünlüğü ilkesinin varlığı karşısında, davacının atanmasına muvafakat verilmesine ilişkin işlemde hukuka uyarlık görülmediği..." yönünde Danıştay 2D, T. 27.03.2019, E. 2016/11756, K. 2018/2017 sayılı kararı; Danıştay 2D, T. 18.02.2020, E. 2016/11218, K. 2020/952 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 28.01.2022.

(sağlık veya öğrenim) durumları gözetilerek başka kurumlara naklen atanmaları konusunda idareyi muvafakat vermeye zorunlu kılan bir mevzuat hükmü mevcut olmadığından, özür durumunu kararlarında dikkate almamakta iken,<sup>33</sup> 2014 sonrası dönemde bu görüşünden dönmüş olup özür durumunun dikkate alınması gerektiği yönünde kararlar vermeye başlamıştır.<sup>34</sup>

Eş durumu özrü nedeniyle kurumlar arası nakil başvurularında Danıştay, memurun eşinin özel sektörde çalışıp çalışmamasına göre de bir ayrıma gitmektedir. Danıştay eski tarihli kararlarında, özel sektörde çalışan eş nedeniyle hâlihazırdaki görev yapılan idarenin kurumlar arası nakle muvafakat verme zorunluluğu bulunmadığı görüşünde<sup>35</sup> iken sonraki kararlarında, özel sektörde çalışan eş nedeniyle idarenin kurumlar arası nakle muvafakat vermesi gerektiği görüşü yönünde kararlar vermeye başlamıştır.<sup>36</sup> Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, “eşin işçi statüsünde özel sektörde çalıştığından, davacının kurumlar arası naklen atanmasına muvafakat verilmemesine ilişkin işlemde, kamu yararı ve hizmet gerekleri bakımından hukuka aykırılık bulunmadığı” yönündeki ısrar kararını onanmış<sup>37</sup> iken daha sonraki başka bir uyuşmazlıkta ise, “...davacının eşinin... memur olmayıp Teknik Üniversitesi’nde öğrenci olduğu, aile birliğinin sağlanmasının Anayasa ile güvence altına alındığı, kamu görevlilerinin özel koşullarına göre verimliliklerinin en yüksek olduğu birimde istihdam edilmelerinin kamu yararına daha uygun olacağı gerekçesiyle, kurumlar arası naklen atanmasına muvafakat verilmemesine ilişkin işlemin iptali yönündeki” ısrar kararını onanmıştır.<sup>38</sup> Yargı kararlarında, devlet memurlarının kurumlar arası naklen atanmaları bakımından, eşin kamu sektöründe çalışıp çalışmadığı

<sup>33</sup> Danıştay 5D, T. 20.12.2010, E. 2010/6232, K. 2010/7450 sayılı kararı; Danıştay 5D, T. 16.05.2013, E. 2013/2788 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 27.01.2022.

<sup>34</sup> Danıştay 2D, T. 29.11.2017, E. 2016/4732, K. 2017/7493 sayılı kararı; Danıştay 2D, T. 17.10.2019, E. 2016/4018, K. 2019/5213 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 27.01.2022.

<sup>35</sup> Danıştay 5D, T. 20.11.2014, E. 2013/3329, K. 2014/8231 sayılı kararı; Danıştay 5D, T. 01.07.2015, E. 2015/1509, K. 2015/6772 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 28.01.2022.

<sup>36</sup> Danıştay 2D, T. 19.12.2016, E. 2016/5737, K. 2016/6022 sayılı kararı; Danıştay 2D, T. 28.02.2018, E. 2016/11567, K. 2018/1239 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 28.01.2022.

<sup>37</sup> Danıştay İDDK, T. 05.12.2013, E. 2010/3588, K. 2013/4390 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 29.01.2022.

<sup>38</sup> Danıştay İDDK, T. 31.05.2018, E. 2016/3925, K. 2018/2865 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 29.01.2022.

yönünde ayrıma gidilmesi hizmet gerekleri ve kamu yararı yönünden haklı bir gerekçesi olmadığı gibi, eşitlik ilkesine de açık olarak aykırıdır.<sup>39</sup>

Devlet memurlarının eş özü nedeniyle kurumlar arası naklen atanmalarına ilişkin uyuşmazlıklarda, Danıştay'ın görüşü belli bir istikrar kazanmış olsa da, bölge idare mahkemesi kararları yönünden aynı sonuca ulaşmak mümkün değildir İstinaf kanun yolunun 2016 yılında uygulanmasıyla birlikte,<sup>40</sup> kurumlar arası naklen atamaya ilişkin uyuşmazlıkların büyük çoğunluğu<sup>41</sup> istinaf kanun yolunda kesinleşmektedir.

Eş özü nedeniyle kurumlar arası naklen atanmalara ilişkin uyuşmazlıklarda, bölge idare mahkemeleri kararları arasında birlik bulunmamaktadır. Kurumlar arası naklen atanmak için hâlihazırda çalışılan kurumdaki istenilen muvafakat istemleri yönünden, bazı bölge idare mahkemeleri, personel yetersizliği ileri sürülerek muvafakat verilmemesinin, aile birliğinin korunmasına dair ulusal ve uluslararası mevzuata ve kamu yararına aykırılık oluşturacağı görüşünde<sup>42</sup> iken; devlet memurlarının aynı kurum içinde yer değişikliği suretiyle atanma taleplerine ilişkin usul ve esaslar düzenlendiğinden, eş durumu mazeretinin kurumlar arası naklen atanma talebine ilişkin işlemlerin hukuki denetiminde bu kuralların uygulanmasının mümkün olmadığı, kurumlar arası naklen atanma taleplerinde kadro durumu ve personel ihtiyacı ile atanacak kişinin ve atanmak istenen kadronun niteliği gibi unsurlar gözetilmeksizin kabulünü

<sup>39</sup> ULUSOY, Ali Dursun, Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınevi, 4. Baskı, Ankara 2021, s. 109; aksi yönde, eşi serbest meslek mensubu olan bir kamu görevlisinin naklinin serbest meslek icra eden eşinin istek ve iradesine bağlı tutulmasının kamu hizmetinin yürütülmesi açısından sakıncalar içereceği hakkında bkz. PINAR, İbrahim, Devlet Memurları Kanunu Şerhi, Seçkin Yayınevi, 9. Baskı, Ankara 2006, s. 700.

<sup>40</sup> İdari yargıda istinaf kanun yolu hakkında geniş bilgi için bkz. BİLGİN, Hüseyin, 99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi, Adalet Yayınevi, Ankara 2016; AVCI, Mustafa, İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Yetkin Yayınevi, Ankara 2017; ÇINARLI, Serkan, İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 2020.

<sup>41</sup> Atama işlemleri yönünden, sadece müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları hakkında bölge idare mahkemelerinin verdiği kararlar temyiz edilebilir (2577 SK m. 46).

<sup>42</sup> Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 09.07.2020, E. 2020/2506, K. 2020/1889 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 29.01.2022.

zorlayıcı bir mevzuat hükmünün bulunmadığı yönünde bölge idare mahkemesi kararları da bulunmaktadır.<sup>43</sup>

Bazı bölge idare mahkemelerince ise, eş durumunu hiç dikkate almadan, kadro ve ihtiyaç durumu çerçevesinde uyuşmazlığı çözüme yoluna gitmektedir.<sup>44</sup>

Kurumlar arası naklen atanmak için hâlihazırda çalışılan kurumdan istenilen muvafakat istemleri yönünden, bazı bölge idare mahkemelerinin eş durumunu dikkate alıp bazılarının almaması eşitlik ilkesine aykırıdır. Bazı bölge idare mahkemelerinin ise, eş durumunu açık veya örtülü olarak hiç dikkate almaması Anayasa tarafından korunan ailenin korunması ve birliği ilkesini zedelemektedir. Buna göre, eş durumuna ilişkin benzer olaylarda, farklı bölge idare mahkemeleri dairesince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık bulunduğunu söylemek mümkündür.<sup>45</sup> Bu konuda aykırılığın giderilmesine ilişkin olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilmiş bir karar da yoktur.<sup>46</sup> Bu konudaki aykırılığın giderilmesi amacıyla ilgili bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunca, Danıştay'dan karar verilmesini istenilmesi yerinde olacaktır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 05.12.2013 tarih ve 3588/4390 sayılı kararında, *davacının eş durumundan kurumlar arası naklen atanmasına muvafakat verilmemesine ilişkin işlemde, kamu yararı ve hizmet gerekleri bakımından hukuka aykırılık bulunmadığı yönündeki ısrar kararını*

<sup>43</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, T. 20.01.2021, E. 2020/2216, K. 2021/89 sayılı kararı; www.uyap.gov.tr, e.t. 29.01.2022.

<sup>44</sup> Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 16.07.2020, E. 2020/960, K. 2020/330 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 30.01.2022.

<sup>45</sup> Farklı bölge idare mahkemeleri arasındaki aykırılığın giderilmesi hakkında geniş bilgi için bkz. BİLGİN, Hüseyin, "Bölge İdare Mahkemesi Kararları Arasındaki Aykırılık ve Uyuşmazlığın Giderilmesi Sorunu", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXV, S. 3, Y. 2021, s. 645; YILDIRIM, Turan, "İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri", Danıştay ve İdari Yargı Günleri 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, No: 93, 2017, s. 135-153; SANCAKDAR, Oğuz, "İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, No: 91, 2016, s. 29-113; SEZGİNER, Murat, "İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Ayrılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları", Danıştay ve İdari Yargı Günü 150. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, No: 99, 2018, s. 111-135.

<sup>46</sup> BİLGİN, Hüseyin, Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki İçtihat Farklılığının Giderilmesine Yönelik Danıştay Kararları, Seçkin Yayınevi, Ankara 2021; UYSAL, Zeki, İdari Yargıda İçtihat Aykırılığının Önlenmesi ve Giderilmesi Usulü, Seçkin Yayınevi, Ankara 2021.

onaması ve dolayısıyla konuya yaklaşımının olumsuz olduğu dikkate alındığında, eş özürlü bulunan memurların aile bütünlüğünün korunması amacıyla bu durumlara ilişkin 657 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalı ve bu durumdaki kişiler lehine hüküm getirilmelidir. Buna göre, kurumlar arası nakilde, hâlihazırda çalışılan kurumdan istenilen eş özürlüne dayalı muvafakat istemleri yönünden, açık ve ayrıntılı düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenlemede, ailenin korunması ve birliğinin sağlanması amacıyla eş durumuna dayalı istemlerde muvafakat verilmesi kolaylaştırılmalıdır. Bu şekilde, kurumlar arası muvafakat istemlerinde eş özürlüne ilişkin benzer olaylarda, bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılıklar da ortadan kalkacaktır.

## 2. Eğitim ve Öğretim Özürlü

Devlet memurları da kişisel ve sosyal gelişim, uzmanlaşma amacıyla öğrenimine devam etmek isteyebilir. Görev yapmadığı bir yerde öğrenim gören devlet memuru, öğrenim gördüğü yere boş kadro bulunmaması veya kurumun o yerde teşkilatının bulunmaması gibi nedenlerle kurum içi naklen atanmaması halinde, başka bir kuruma naklen atanmak isteyebilir.

Konuya ilişkin olarak Anayasanın "Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi" başlıklı 42. maddesinde; "*Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir.*" hükmüne yer verilmiştir.

657 sayılı Kanunda memurlarının eğitim özürlü bulunması halinde, kurumlar arası naklen atanmasına onay verileceğine ilişkin açık ve ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu konuda özel bir yönetmelik hükmü de yoktur. Kurumlar arası nakil işlemleri yönünden eş özürlü olduğu gibi eğitim durumu özürlüde de, yargı kararları ile belirli kıstaslar geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Danıştay genel olarak, memurunun istediği alanda eğitim görmesinin maddi ve manevi varlığının gelişmesine olumlu katkı sağlayacağı ve kamu hizmetinden beklenen fayda artacağından, eğitim durumu göz önünde bulundurularak kurumlar arası naklen atanmak için muvafakat talebinin hâlihazırda çalışılan kurum tarafından kabulü gerektiği görülmüştür.<sup>47</sup> Ancak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, "*kamu*

<sup>47</sup> "...Konaklama İşletmeciliği bölümünü kazandığı ve Türkiye İş Kurumuna başvuruda bulunduğu, anılan Kurumca davacının isteminin kabul edildiği ve bu doğrultuda naklen atama yapılabilmesi için Hacettepe Üniversitesi Rektörlüğünden muvafakat isteminin reddedilmesi üzerine açılan davada... eğitim durumu göz önünde bulundurulmayarak davacının

*görevlilerinin öğrenim durumu gözetilerek başka kurumlara naklen atanmaları konusunda idareyi muvafakat vermeye zorunlu kılan bir mevzuat hükmünün mevcut olmadığı” gerekçesiyle verilen davanın reddi yönündeki ısrar kararını onamıştır.<sup>48</sup> Danıştay 5. Dairesi de bir kararında, “kamu görevlilerinin eş, sağlık veya öğrenim durumları gözetilerek başka kurumlara naklen atanmaları konumunda idareyi muvafakat vermeye zorunlu kılan bir mevzuat hükmü mevcut değildir” yönünde bozma kararı vermiştir.<sup>49</sup> Anılan kararlar hep birlikte ele alındığında, Danıştay kararlarında bu konuda içtihat birliğinin bulunmadığı söylenebilir.*

Devlet memurlarının öğrenim özüru nedeniyle kurumlar arası naklen atanmalarına ilişkin uyuşmazlıklarda, bölge idare mahkemeleri kararları arasında da birlik bulunmamaktadır. Hâlihazırda çalışılan kurumdaki eğitim ve öğretim özüru nedeniyle istenilen muvafakat istemleri yönünden bazı bölge idare mahkemeleri, personel yetersizliği ileri sürülerek muvafakat verilmemesinin, eğitim ve öğrenim hakkını güvence altına alan ulusal ve uluslararası mevzuata ve kamu yararına aykırılık oluşturacağı görüşünde<sup>50</sup> iken bazı bölge idare mahkemeleri ise, mevzuatta öğrenim durumu mazereti sebebiyle kurumlar arası naklen atanmaya imkân sağlayan bir düzenleme ise bulunmadığı, eğitim hakkının korunması gerekçesiyle idareden, atamaya ilişkin bütün işlemlerde personelin eğitim mazeretlerini kayıtsız şartsız karşılamasının beklenmesi, idarenin üstlendiği kamu hizmetinin yürütülmesini imkânsız hale getireceği görüşündedir.<sup>51</sup> Anayasa Mahkemesi de, eğitim özüru nedeniyle kurumlar arası atama talebine ilgili idarece muvafakat verilmemesinin, eğitim hakkının ihlal edildiği iddiasının kabul edilemez olduğuna karar vermiştir<sup>52</sup>.

---

*muvafakat talebinin reddi yönünde kurulan işlemde hukuka uyarlık görülmediği ...” yönünde Danıştay 2D, T. 30.11.2017, E. 2016/4167, K. 2017/7542 sayılı kararı; Danıştay 2D, T. 13.02.2017, E. 2016/4998, K. 2017/923 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 30.01.2022.*

<sup>48</sup> Danıştay İDDK, T. 02.05.2019, E. 2017/1253, K. 2019/2089 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 30.01.2022.

<sup>49</sup> Danıştay 5D, T. 11.12.2014, E. 2012/676, K. 2014/9313 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 30.01.2022.

<sup>50</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7İDD, T. 16.04.2018, E. 2018/401, K. 2018/667 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 4İDD, T. 22.03.2018, E. 2017/4389, K. 2018/946 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 31.01.2022.

<sup>51</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, T. 27.11.2019, E. 2019/2122, K. 2019/2054 sayılı kararı; Adana Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 30.12.2021, E. 2021/1765, K. 2021/2807 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 31.01.2022.

<sup>52</sup> Anayasa Mahkemesi, T. 20.02.2014, Başvuru No. 2012/606, Resmi Gazete T. 19.03.2014, S. 28946.

Bu konuda farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesine ilişkin olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilmiş bir karar yoktur. Bu konudaki aykırılığın giderilmesi amacıyla ilgili bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunca, Danıştay'dan karar verilmesini istenilmesi yerinde olacaktır. Yukarıda eş ve aile durumu başlığı altında, 657 sayılı Kanunun konuya ilişkin hükümlerinde değişiklik yapılmasına ilişkin açıklamalar, eğitim özü yönünden de aynen geçerlidir.

### 3. Sağlık Durumu

Devlet memurları sağlık özü sebebiyle başka bir kuruma naklen atanmak isteyebilir. Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin 13. maddesinde, devlet memurlarının kurum içi naklen atanmasında sağlık özü özel olarak düzenlenmiştir. Kurumlar arası naklen atanma yönünden gerek 657 sayılı Kanunda gerekse anılan Yönetmelikte, sağlık özüne ilişkin bir düzenleme yoktur. Bu nedenle, memurlarının kurumlar arası naklinde, sağlık özü durumunun dikkate alınması bakımından temel hukuk normlarını irdelemek yerinde olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Devletin temel amaç ve görevleri" başlıklı 5. maddesinde; "*Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*" hükmüne, "Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması" başlıklı 56. maddesinin birinci fıkrasında; "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.*" hükmüne; "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" başlıklı 123. maddesinin birinci fıkrasında ise; "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" hükmü yer almaktadır.

Devlet memurlarının sağlık özü nedeniyle kurumlar arası naklen atanmalarına ilişkin uyuşmazlık sayısı azdır. İdari yargıda bu konudaki hâkim görüş, sağlık özü bulunması halinde kurumlar arası naklen atanmak için muvafakat talebinin hâlihazırda çalışılan kurum tarafından kabulü gerektiği yönündedir.<sup>53</sup> Memurun kanunen bakmakla yükümlü

<sup>53</sup> Danıştay 5D, T. 18.09.2019, E. 2017/13372, K. 2019/4815 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 24.12.2019, E. 2019/469, K. 2019/1114 sayılı kararı, www.uyp.gov.tr, e.t. 31.01.2022.



bulduğu anne veya babasının bakıma muhtaç olmaları ve sağlık durumlarının da gerektirmesi halinde dahi, kurumlar arası atama yönünden hâlihazırda çalışılan kurum tarafından muvafakat verilmesi gerektiği yönünde kararlar verilmektedir.<sup>54</sup>

Devlet memurlarının kurum içi naklen atanmasında sağlık özüne ilişkin olarak Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin 13. maddesinde yer verilen özel düzenlemeler gibi, kurumlar arası naklen atamalarda da sağlık özüne ilişkin usul ve şartların, kanun veya yönetmelikte özel olarak düzenlenmesi yerinde olacaktır.

### C. Yapılan Sınavlara Bağlı Atanma

Memurların kurumlar arası naklen atanmalarda dikkate alınan önemli kıstaslardan biri de sınavla atanma durumudur. Uygulamada memurlar, merkezi sınav sonucuna dayalı olarak başka bir kuruma yerleştirilmeleri üzerine, hâlihazırda çalıştığı kurumdan nakil için yapılan muvafakat istemleri, hizmete duyulan ihtiyaç nedeniyle reddedilmesi üzerine yargı yoluna başvurmaktadır.

Atanmak istenilen kuruma merkezi sınav sonucuna dayalı olarak yerleştirildiği için, o kurumun muvafakatının var olduğu kabul edilir. Ancak memurun yerleştiği kurumun atama yapabilmesi için, hâlihazırda çalışılan kurumdan nakil için muvafakat alınması gerekir. Her ne kadar memurun çalıştığı kurumdan istifa ederek sınavla atandığı kurumda göreve başlayabileceği düşünülse de, 657 sayılı Kanunun istifayı düzenleyen hükmü bu duruma engeldir. Çünkü 657 sayılı Kanunun 97. maddesine göre, istifa eden memur 6 ay süre ile başka bir kuruma memur olarak atanmamaktadır. Kurumlar arası nakilde sınavla atanmaya dayalı uyumsuzluklar, genelde hâlihazırda çalışılan kurumun nakle muvafakat vermemesine ilişkindir.

Sınavla atanmaya dayalı kurumlar arası nakil istemlerinde ana mesele, hizmetine ihtiyaç duyulan memurun nakline onay verilip verilmeyeceğidir. Yine sınavla yerleşilen kadronun, kariyer bir görev olup olmadığı da önem arz etmektedir. Aynı nitelikli bir kadroya başka bir

<sup>54</sup> "... ilgilinin Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi emrine naklen atanmasına muvafakat verilmediği belirtilmiş olmakla birlikte... davacının mevcut görev yerinin kanunen bakmakla yükümlü bulunduğu anne ve babasının her ikisinin de bakıma muhtaç olmaları nedeniyle sağlık durumlarını tehlikeye düşüreceği dikkate alındığında, davalı idarece davacı hakkında tesis edilen işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı ..." yönünde Danıştay 2D, T. 18.04.2017, E. 2016/9055, K. 2017/3220 sayılı kararı; Danıştay 5D, T. 20.01.2015, E. 2012/6147, K. 2015/117 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 31.01.2022.

kurumda sınavla yerleşilmesi halinde, kurumlar arası nakle onay verilecek midir? Konuya ilişkin olarak da 657 sayılı Kanunda özel bir düzenleme yoktur. Kanunda yer alan boşluk yargı içtihatlarıyla doldurulmaya çalışılmaktadır. Sınavla atanmaya dayalı kurumlar arası nakil istemlerinde idari yargıdaki hâkim görüş, memurun hâlihazırda çalıştığı kurumda hizmetine ihtiyaç duyulsa veya yerleşilen kadro ile görev yapılan kadro aynı nitelikte olsa dahi, nakle onay verilmesinin kamu yararına uygun düşeceği yönündedir.<sup>55</sup> Anılan kararlara göre, kamu görevlilerinin özel koşullarına göre verimliliklerinin en yüksek düzeyde olduğu ve hizmetinden en yüksek oranda yararlanılacak bir biçimde çalıştırılmalarının kamu yararına daha uygun olduğu, memurun istediği bir alanda çalışması maddi ve manevi varlığının gelişmesine olumlu katkı sağlayacağı ve kamu hizmetinden beklenen fayda artacağı gerçeğinden hareket edilerek ulaşılmaktadır.

Öte yandan yine bazı bölge idare mahkemelerince, kurumunda hizmetine ihtiyaç memurun merkezi sınavla yerleştiği ve naklen geçmek istediği kadronun, kariyer mesleklerden birine veya üst unvanlı bir göreve geçişe ilişkin olmaması halinde, kurumlar arası naklen atanmasına muvafakat verilmemesinde hukuka aykırılık bulunmadığı, bu konuda idareyi bağlayıcı bir düzenlemenin de mevcut olmadığı yönünde kararlar verilmektedir.<sup>56</sup> Bu konuda farklı bölge idare mahkemeleri dairesince verilen kesin kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesi amacıyla ilgili bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunca, Danıştay'dan karar verilmesini istenilmesi yerinde olacaktır.

#### D. Çalışma Süresini Tamamlama

Mevzuatta kurumlar arası nakil istemlerinde, hâlihazırda çalışılan kurumda belirli bir çalışma süresini tamamlama şartı öngörülebilmektedir.

<sup>55</sup> "... İnfaz Kurumunda kaloriferci olarak göreve başladı, KPSS yerleştirme sonucuna göre Ankara Gelir İdaresi Başkanlığı emrine şoför olarak yerleştirilmeye hak kazanması üzerine muvafakat talebinde bulunan davacının yaptığı görev ile KPSS sonucunda aldığı puana dayalı olarak yerleştirilmesi üzerine atanacağı görevin nitelikleri dikkate alındığında, şoför olarak atanmasına muvafakat verilmesi talebinin reddine ilişkin dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı ..." yönünde Danıştay 5 D, 21658/6899, 13.3.2017; Danıştay İDDK, T. 02.05.2019, E. 2017/432, K. 2019/2091 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 01.02.2022.

<sup>56</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, T. 17.01.2020, E. 2019/2428, K. 2020/69 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 01.02.2022.

12.07.2013 tarihli 6495 sayılı Kanun'un 9. maddesiyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen Geçici 41. maddesinde; Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası ile diğer bazı kanunlara tabi çalıştırılan sözleşmeli personelin memur kadrolarına atanmasına ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. Anılan hükme göre, "*Bu madde kapsamında memur kadrolarına atananların beş yıl süreyle başka kamu kurum ve kuruluşlarına nakli yapılamaz.*" Bu madde hükmünün Anayasa'nın 13. ve 41. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılan başvuru neticesinde ise, düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine karar verilmiştir.<sup>57</sup>

Sözleşmeli personel iken memur kadrolarına atanan ve beş yılını doldurmayanların, kurumlar arası naklen atanma istemleri konusunda çıkan uyuşmazlıklarda, konuya ilişkin idari yargıda görüş birliği yoktur. Özellikle Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna göre, 657 sayılı Kanun'un geçici 41. maddesi uyarınca beş yıl süreyle başka bir kuruma naklinin mümkün olmaması ve Anayasa Mahkemesince nakil yasağı düzenlemesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmesi nedeniyle, nakil yapılması hukuken olanaklı değildir.<sup>58</sup> Danıştay İDDK'nın bu kararlarına rağmen uygulamada, 657 sayılı Kanun'un Geçici 41. maddesi hükmünde geçen "nakil" ibaresinden, memurun başka kurumlarda durumuna uygun bir kadroya *sınava tabi tutulmaksızın* naklen atanmasının anlaşılması gerektiği, yarışma sınavı sonucuna bağlı olarak belli kadrolara ve yine sınavı bağlı kariyer görevlere yapılması gereken nakillerin Geçici 41. maddede geçen "nakil" kavramı içinde değerlendirilemeyeceğine hükmeden yargı yerleri de bulunmaktadır.<sup>59</sup> Bu kararlara göre, belli bir yarışma sınavı sonucuna, eğitim ve eş durumuna bağlı özür durumlarında, kurumların muvafakatlariyle memurların başka kurumlara naklen atanmaları olanaklıdır.<sup>60</sup> Bu konuda farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince

<sup>57</sup> Anayasa Mahkemesi, T. 05.05.2016, E. 2015/98, K. 2016/35 sayılı kararı, Resmi Gazete T. 31.05.2016, S. 29728.

<sup>58</sup> Danıştay İDDK, T. 02.05.2019, E. 2017/1253, K. 2019/2089 sayılı kararı; Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 05.11.2020, E. 2019/1108, K. 2020/543 sayılı kararı; www.uypap.gov.tr, e.t. 01.02.2022.

<sup>59</sup> Danıştay 2D, T. 05.03.2018, E. 2016/11703, K. 2018/1347 sayılı kararı, www.uypap.gov.tr, e.t. 02.02.2022.

<sup>60</sup> "... davacının, KPSS sonucu yerleştirildiği kadroya atanmasına, 657 sayılı Yasanın Geçici 41. maddesinde düzenlenen nakil yasağı ileri sürülerek muvafakat verilmemesinde hukuka uyarlık görülmediği..." yönünde Danıştay 2D, T. 01.03.2018, E. 2016/11717, K. 2018/1313 sayılı kararı; Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 12.01.2018, E. 2017/3432, K. 2018/45 sayılı kararı; "... davalı idarece, 657 sayılı Kanunun Geçici 41.

verilen kesin kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesi amacıyla Danıştay'dan karar verilmesini istenilmesi yerinde olacaktır. Ancak bu konudaki Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 02.05.2019 tarihli kararında, kurumlar arası nakle olumsuz yaklaştığı unutulmamalıdır.

Kanaatimizce kurumlar arası naklen atanmada, doğrudan kadrolu memur olanlar ile sözleşmeli personel iken memur kadrolarına atananlar arasında ayırım yapılması eşitlik ilkesine aykırıdır. Bu nedenle, sözleşmeli personel iken memur kadrolarına atananlar için getirilen beş yıllık nakil yasağı, idari yargıda da kabul gördüğü üzere, özür durumu olmadan veya sınava tabi tutulmaksızın kurumlar arası naklen atanmalar yönünden uygulanacağı şeklinde yorumlanması eşitlik ilkesine uygun olacaktır. Anayasa Mahkemesi 05.05.2016 gün ve E. 2015/98, K. 2016/35 sayılı kararında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen Geçici 41. maddesi hükmünü, eşitlik ilkesi yönünden değerlendirmemiştir. 657 sayılı Kanunun Geçici 41. maddesinde öngörülen beş yıllık nakil yasağının yapılacak bir kanun değişikliğiyle kaldırılmasının, kalıcı çözüm sağlayacağı açıktır.

Konuya ilişkin diğer bir nakil yasağı da Emniyet Teşkilat Kanunu'nun Ek 24. maddesinde öngörülmüştür.<sup>61</sup> Anayasa Mahkemesi'nce, bu düzenlemenin de Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir.<sup>62</sup> Polis memurlarına atanma tarihinden itibaren altı yıl süreyle başka kurumlara nakil yasağının uygulanması, 657 sayılı Kanunun geçici 41. maddesinde öngörülen beş yıllık nakil yasağı gibi yorumlanıp yorumlanmayacağı önem arz etmektedir. Diğer bir anlatımla, polis memurlarına atanma tarihinden itibaren altı yıl nakil yasağı; yarışma sınavı sonucuna, eğitim ve eş durumuna göre naklen atanmada da uygulanacak mıdır?

Konuya ilişkin çıkan uyuşmazlıklarda, bazı bölge idare mahkemeleri, "polis memuru olarak atananların atama tarihinden itibaren altı yıl süreyle başka kurumlara nakil yoluyla atanamayacağının açıkça düzenlendiği, anılan maddede merkezi sınavla atanmaya hak kazanılan unvanlar bakımından

---

*maddesi uyarınca 5 yıl boyunca naklinin yapılamayacağı gerekçesiyle muvafakat verilmemiş ise de... eğitim durumu göz önünde bulundurulmayarak, muvafakat talebinin reddine ilişkin işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı..." yönünde Danıştay 2D, T. 13.05.2019, E. 2019/600, K. 2019/2843 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 02.02.2022.*

<sup>61</sup> Emniyet Teşkilat Kanunu'na eklenen Ek 24. maddenin değişik 5. fıkrasında, "Polis meslek eğitim merkezlerinde eğitimlerini başarı ile tamamlayanlar, Emniyet Genel Müdürlüğü kadrolarına aday polis memuru olarak atanırlar. Bu şekilde atananlar, atanma tarihinden itibaren altı yıl süreyle başka kurumlara nakil yoluyla atanamazlar." kurallarına yer verilmiştir.

<sup>62</sup> Anayasa Mahkemesi, T. 12.10.2011, E. 2010/25, K. 2011/136, Resmi Gazete T. 29.12.2011, S. 28157.

herhangi bir istisnaya yer verilmediğinden naklin mümkün olmadığı” görüşünde<sup>63</sup> iken, bazı bölge idare mahkemeleri ise, “3201 sayılı Kanun’un Ek 24. maddesi hükmünde geçen “nakil” ibaresinden, memurun başka kurumlarda durumuna uygun bir kadroya sınava tabi tutulmaksızın naklen atanmasının anlaşılması gerektiğinden, yarışma sınavı sonucuna göre kurumların muvafakatlarıyla başka kurumlara naklen atanmalarına olanak olduğu” görüşüyle<sup>64</sup> farklı kararlar vermektedir. Bunun üzerine 2576 sayılı Kanunun 3/C-5 maddesi uyarınca farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesinin istenilmesi üzerine, “.. 3201 sayılı Kanun’un Ek 24. maddesi gereğince polis memuru olarak atandıktan sonra, altı yıl boyunca emniyet teşkilatında görev yapması gerekmekte olup, bu süre boyunca lisans mezunu oldukları alan dâhil olmak üzere başka bir kamu kurumuna naklen atanmalarına olanak bulunmadığı, anılan maddede, yarışma sınavı sonucuna bağlı olarak belli kadrolara ve yine sınava bağlı kariyer görevlere yapılan atamalar konusunda da herhangi bir istisnaya yer verilmediği anlaşılmaktadır. Bu durumda, polis meslek eğitim merkezindeki eğitimlerini tamamlayarak aday polis memuru olarak göreve başlayan davacıların, yukarıda anılan yasal düzenlemede yer verilen altı yıllık zorunlu süresini tamamlamadıklarından bahisle, yarışma sınavlarına bağlı olarak yerleştirildikleri kurumlara atanmalarına muvafakat verilmemesine ilişkin işlemlerde hukuka aykırılık bulunmamaktadır...”<sup>65</sup> yönündeki gerekçesiyle, ret kararları doğrultusunda aykırılığı gidermiştir.

657 sayılı Kanunun geçici 41. maddesinde öngörülen beş yıl, 3201 sayılı Kanun'un Ek 24. maddesinde öngörülen altı yıl kurumlar arası nakil yasağının, idari yargı yerlerince, sadece sınava tabi tutulmaksızın naklen atanmalarda uygulanması gerektiği yönündeki yaklaşımın, uygulamadaki oluşan mağduriyetleri gidermek amacıyla geliştirildiği açıktır. Bu nedenle, 657 sayılı Kanunda ve 3201 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalıdır. Kanun değişikliğiyle, memurların kurumlar arası nakil yasağı kaldırılmalı ya da, kurumlar arası nakil yasağı sadece sınava tabi tutulmaksızın naklen atanmalarla sınırlandırılmalıdır. Belli bir yarışma sınavı sonucuna, eğitim veya eş durumuna bağlı kurumlar arası nakil yasağı ise mutlak suretle kaldırılmadır.

<sup>63</sup> Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 07.11.2017, E. 2017/1303, K. 2017/1316 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 03.02.2022.

<sup>64</sup> Erzurum Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 20.06.2017, E. 2017/164, K. 2017/2095, sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, T. 19.04.2017, E. 2016/1303, K. 2017/1251 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 03.02.2022.

<sup>65</sup> Danıştay İDDK, T. 24.02.2020, E. 2020/13, K. 2020/56 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 04.02.2022.

#### IV. ATANMAK İSTENİLEN KURUMUN ATAMADA VEYA MUVAFAKAT VERMEDE TAKDİR YETKİSİ

Yukarıda da açıklandığı üzere kurumlar arası naklen atama, bir kurumun işlemiyle yapılmamaktadır. Hâlihazırda çalışılan ve naklen gidilecek kurumun muvafakat veya atama işlemiyle süreç tamamlanabilmektedir. Naklen gidilecek kurumun da, atamaya muvafakat vermesi gerekir. Naklen gidilecek kurumun, doğrudan yaptığı atama işlemi de muvafakat niteliğindedir.

Kurumlar arası naklen atamalarda çıkan uyuşmazlıkların ekseriyeti, hâlihazırda çalışılan kurumun atamaya muvafakat vermemesine ilişkindir. Naklen gidilecek kurumun, atama veya muvafakat isteminin reddine ilişkin uyuşmazlıkların sayısının çok olmadığı söylenebilir. Bunun sebebi ise uygulamadan kaynaklanmaktadır. Çünkü uygulamada genellikle memurlar, atanmak istenilen kurumda sınava dayalı bir kadroya yerleşmektedir. Ya da atanmak istenilen kuruma başvurmakta ve bu kurumun da, hâlihazırda çalışılan kuruma muvafakat başvurusu yapmasıyla süreç devam etmektedir. Diğer bir anlatımla uygulamada memurlar, muvafakat için öncelikle atanmak istenilen kuruma müracaat etmekte ve işlemlere başlamakta, bu kurumdan muvafakat aldıktan sonra kendi kurumlarına muvafakat için başvurumaktadırlar.<sup>66</sup>

Kurumlar arası naklen gidilecek kuruma, atama yapılmada veya muvafakat verilmede hukuken zorlama yapıp yapılmayacağı hususunda iki ayrıma gitmek gerekir. Naklen gidilecek kuruma yapılan atama veya muvafakat istemlerinin, doğrudan olup olmadığı yönünden ayrı ayrı irdelenmesi yerinde olacaktır.

##### A. Doğrudan Atanma veya Muvafakat İstemi

Kurumlar arası atama veya muvafakat istemiyle yapılan başvurunun doğrudan yapılması halinde, naklen gidilecek kurumun, bu başvuruyu kabul veya ret hususunda geniş takdir yetkisi bulunmaktadır. Naklen gidilecek kuruma, merkezi sınav puanıyla veya yarışma sınavıyla yerleşilmesi durumunda, bu kurumun muvafakatı alınmış sayılır. Çünkü bu kurumun açtığı sınav kazanılmış veya yapılan ilan üzerine kadroya yerleştirilmiştir.

Naklen gidilecek kurumun sınav veya atama ilanı gibi bir iradesi veya çağrısı söz konusu olmaksızın doğrudan başvurulması halinde ise

<sup>66</sup> Aynı görüş için bkz. YAVUZDOĞAN, Seçkin, Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama, Adalet Kitabevi, Ankara 2014, s. 165.

durum farklıdır. Bu ihtimalde naklen gidilecek kuruma yapılan başvuru muvafakat istemine yönelik ise, kurum kendi ihtiyaçları doğrultusunda bu başvuruyu değerlendirir. Kabulü halinde sorun yoktur. Bu başvuru hiç değerlendirilmeden, hâlihazırda çalışılan kurumdan öncelikle muvafakat alınması gerektiği gerekçesiyle de doğrudan reddedilebilir. Bu konuda naklen gidilecek kurumun mutlak takdir yetkisi vardır. Çünkü kurumlar arası naklen gidilecek idare açısından, hâlihazırda çalışılan kurumun muvafakatin varlığı ön işlem niteliğindedir.<sup>67</sup>

Naklen gidilecek kuruma, sınav veya atama ilanı gibi bir iradesi veya çağrısı söz konusu olmaksızın doğrudan atama için başvurulması halinde ise, bu başvuru hiç değerlendirilemez. Hâlihazırda çalışılan kurumdan öncelikle muvafakat alınması gerektiği gerekçesiyle reddedilmesi zorunludur. Aksi bir uygulama, kanunda öngörülen “kurumların muvafakatının alınması” gerektiği hükmüne aykırılık teşkil edecektir. Çünkü bu başvuru, muvafakat değil atama başvurusudur. Atama işlemi ise, kurumlar arası nakil sürecinde son işlemdir.

### **B. Hâlihazırdaki Kurumdan Muvafakat Alınması Sonrası Atanma veya Muvafakat İstemi**

Kurumlar arası naklen gidilecek kuruma, hâlihazırda çalışılan kurumdan muvafakat alınmasından sonra da başvurulabilir. Bu başvuru muvafakat istemli olabileceği gibi atanma istemli de olabilir. Hâlihazırda çalışılan kurumdan muvafakat alınmasından sonra, naklen gidilecek kurumdan muvafakat istemeye lüzum yoktur. Doğrudan atanma istemi yeterlidir. Çünkü yapılacak atama işlemi, aynı zamanda muvafakat niteliğindedir.

Kurumlar arası naklen atamada, atanmak istenilen idareyi kurumlar arası nakil yoluyla atama yapmaya zorlayan herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. İdareyi kurumlar arası nakle yargı kararı ile zorlanamayacağı da açıktır. Naklen gidilecek kurumda, atanmak isteyen memurun bulunduğu sınıftan ve öğrenim durumu itibariyle girebileceği sınıftan bir kadro yoksa veya bu kadroya atanma şartlarını sağlamıyorsa muvafakat verilemez ve naklen atama yapılamaz. İdari yargı kararları da bu yöndedir.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Danıştay 2D, T. 08.05.2019, E. 2016/11152, K. 2019/2756 sayılı kararı, [www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr), e.t. 04.02.2022.

<sup>68</sup> “...davalı idarenin kadro bulunmayan yere atama konusunda yargı kararıyla zorlanması olanaklı olmadığı, ... Tıp Fakültesi Hastanesinde hemşire olarak görev yapan davacının, eşinin... Jandarma Tabur Komutanlığında astsubay olarak görev yaptığından bahisle, Sağlık

Eş durumu yönünden kurumlar arası naklen atanma istemlerinde, naklen gidilecek kurumda boş kadro olmasa dahi atamanın yapılıp yapılmayacağı ise önem arz etmektedir. Çünkü Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte, kurum içi atamalarda, eş bazı görevlerde olan personel için özel düzenlemeler öngörülmüştür.<sup>69</sup> Bunların kurum içi atanma taleplerinde, kadro durumunun yetersiz olmasının atanmalarına engel olmayacağına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Eşi bazı özel görevlerde bulunan personelin kurumlar arası naklen atanmasında da, norm kadro hükümleri uygulanmayıp atamanın yapılıp yapılmayacağına açıklığa kavuşturulması gerekir. Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin 1. maddesine göre, bu yönetmelik, devlet memurlarının aynı kurum içinde yer değiştirme suretiyle atanmalarını sağlamak amacıyla düzenlenmiştir. Konuya ilişkin bir görüşe göre, kurumlar arası naklen atamada, aynı kurum içinde yer değiştirme suretiyle atanmalarını düzenleyen Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına Dair Yönetmelik hükümlerinin uygulanması hukuken mümkün değildir. Naklen gidilecek kurumda boş norm kadro yok ise, kurumlar arası naklen atamanın yapılması hukuken olanaklı değildir.<sup>70</sup> Diğer görüşe göre ise, eş zorunlu atamaya memur, kurumlar arası naklen gidilecek idarenin personeli olsaydı, kadro şartı aranmaksızın eş durumu sebebiyle eşinin

---

*Bakanlığı'nın Erzincan İlinde bulunan kadrolarına naklen atanmak istemiyle yapmış olduğu başvurunun zımnen reddine ilişkin dava konusu işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı..." yönünde Konya Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 12.11.2020, E. 2020/329, K. 2020/1662 sayılı kararı; Danıştay 5D, T. 20.04.2015, E. 2012/10388, K. 2015/3966 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 05.02.2022.*

<sup>69</sup> Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına Dair Yönetmelik'in 9. maddesinde; "*mevzuatı uyarınca zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı, jandarma hizmetleri sınıfı, sahil güvenlik hizmetleri sınıfı ve emniyet hizmetleri sınıfına giren memurlar, Türk Silahlı Kuvvetlerine mensup subay ve astsubay, uzman jandarma ve uzman erbaşlar ile hâkim ve savcılarının görev süresiyle sınırlı olmak üzere atandıkları yere, memur olan eşinin atanmasında mevzuatı uyarınca yürürlüğe konulan norm kadro sayılarına ilişkin hükümler uygulanmaz.*" hükmü yer almıştır.

<sup>70</sup> İzmir Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 16.03.2021, E. 2020/1016, K. 2021/369 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 04.04.2019, E. 2019/435, K. 2019/518 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 06.02.2022.



bulunduğu yere yer değiştirme suretiyle atanacağına göre, kurumlar arası naklen de atanabilmesi gerekir.<sup>71</sup>

Bu konuda farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesinin istenilmesi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen kararda “... Aykırılığın giderilmesi istemine konu kararlarda davacıların eş durumu mazereti nedeniyle atanma taleplerinin reddine yönelik işlemlerin temelinde kadro yetersizliği olsa da, atanma talep edilen dönem, atanmak istenilen yerdeki kadro sayısı ve standardı ile hâlihazırda çalışılan üniversite hastanesinden muvafakat alınıp alınmadığına ilişkin bilgiler ve değerlendirmeler her uyumsuzlukta birbirinden farklı olduğundan, her davacının durumunun ayrı bir inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulması gerekmekte ve bu yönüyle de her dosya kendine özgü bir nitelik taşımaktadır. Ayrıca aykırılığın giderilmesi istemine konu kararların bazılarında ara kararı yapılarak atanmak istenilen yerdeki kadro durumunun sorgulandığı, bazılarında ise bu konuda ara kararı yapılmaksızın karar verildiği ve karara esas alınan mevzuat düzenlemelerinin farklılık arzettiği görülmektedir.

Bu itibarla, aralarında aykırılık olduğu öne sürülen kararlarda, her davacı açısından ayrı değerlendirme yapıldığından ve her bir dava dosyasındaki olgular, dayanaklar ve gerekçeler birbirinden farklı olduğundan, eş durumu nedeniyle naklen atama isteminin reddi işlemlerini konu edinen uyumsuzlukların, belirli bir ilke ve esasa bağlanmasına olanak bulunmamaktadır...” yönündeki gerekçeyle istem reddedilmiştir.<sup>72</sup> Bu karara katılmıyoruz. Çünkü bölge idare mahkeme kararlarına konu uyumsuzluğun ve karar gerekçelerinin temeli, kurumlar arası naklen gidilecek kurumda kadro yetersizliği varsa, Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına Dair Yönetmelik hükümlerinin kıyasen uygulanmasının hukuken mümkün olup olmadığına ilişkindir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, bu konu hakkında esastan bir karar vermemesiyle, aykırılığın giderilmesi müessesesinden beklenen amaç olan hukuki istikrarın sağlanmasına hizmet etmemiştir.

Naklen gidilecek kurumda, atanmak isteyen memurun bulunduğu sınıfı ve öğrenim durumu itibariyle girebileceği sınıftan boş bir kadronun bulunması halinde de, idarenin bu kadroya atama yapmada takdir yetkisi bulunmaktadır. Naklen gidilecek kurum, boş bulunan bir kadroya kamu yararı ve hizmet gereklerini gözeterek atama konusunda, gerekli

<sup>71</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, T. 16/10/2019, E. 2019/1578, K. 2019/1690, sayılı kararı; Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1İDD, T. 11.12.2019, E. 2019/1052, K. 2019/1103 sayılı kararı.

<sup>72</sup> Danıştay İDDK, T. 28.09.2020, E. 2020/111, K. 2020/119 sayılı kararı, www.uyp.gov.tr, e.t. 04.02.2022.

nitelikleri taşıyanlar arasında tercihte bulunma hak ve yetkisine sahiptir. Bu yetkiyi belirli bir kişi lehine kullanmaya yargı kararı ile zorlamak hukuken mümkün değildir. Naklen atanmak isteyen memur, hâlihazırda çalıştığı kurumdan muvafakat almış olsa dahi durum değişmez. Bu yaklaşım yargı kararlarına da yansımaktadır.<sup>73</sup>

Konuya ilişkin uyuşmazlıklarda, hâlihazırda çalışılan kurumdan muvafakat bulunması ve naklen gidilecek kurumda ise boş kadronun bulunması halinde, naklen gidilecek kurumun atama yapması gerektiği yönünde de kararlar vermektedir. Bu yönde verilen kararların bir kısmı, naklen gidilecek kurum tarafından atamayı engelleyen durumun somut olarak ortaya konulması gerektiği, aksi takdirde atamanın yapılması gerektiği yönündedir.<sup>74</sup> Kararların çoğunda ise, hâlihazırda çalışılan kurumdan muvafakat bulunması ve naklen gidilecek kurumda ise boş kadronun bulunması, naklen atama için tek başına yeterli görülmekte, naklen gidilecek kurumun bu konudaki takdir yetkisi hukuken tartışılmamaktadır.<sup>75</sup> Bu yöndeki kararlara gerekçe yönünden katılmıyoruz. Çünkü kurumlar arası naklen atamada, naklen gidilecek kurumdaki boş kadroya atama yönünden idarenin takdir yetkisinin hangi gerekçeyle kısıtlandığının gerekçede belirtilmesi gerekir.

İdare takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanır. Takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanılmadığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince bu durumun saptanması halinde, idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka

<sup>73</sup> “... Cizre Belediyesi emrinde inşaat mühendisi olarak görev yapan davacının...Batman Belediyesi emrine atanmak istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin yargısal denetiminde, işlemin diğer unsurları yönünden hukuka aykırılık bulunmadığı sürece, anılan kadroya atama yapmaya zorlamak suretiyle idarenin takdir yetkisini kaldırarak belli bir kişinin atanması sonucunu doğurabilecek şekilde iptal kararı verilemeyeceği...” yönünde Danıştay 2D, T. 20.02.2020, E. 2016/12352, K. 2020/1020 sayılı kararı; Danıştay 5D, T. 13.12.2010, E. 2009/1274, K. 2010/7059 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 12.02.2022.

<sup>74</sup> “... Rektörlük tarafından davacıya muvafakat verildiği ve aradan iki yıldan fazla zaman geçmesine rağmen hiçbir işlem yapılmadığı, davacının naklen atanmasına engel teşkil edecek bir durumun bulunduğuna ilişkin davalı idarece dosyaya somut bir bilgi ve belge sunulmadığı anlaşıldığından, bu kez hizmetine ihtiyaç duyulmadığı gerekçesiyle davacının başvurusunun reddine ilişkin dava konusu işleminde hukuka uygunluk bulunmadığı...” yönünde Danıştay 2D, T. 31.10.2019, E. 2016/11230, K. 2019/5786 sayılı kararı; benzer yönde Danıştay 5D, T. 17.05.2016, E. 2014/4121, K. 2016/3115 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 07.02.2022.

<sup>75</sup> Danıştay 2D, T. 28.02.2018, E. 2016/5691, K. 2018/1234 sayılı kararı; Danıştay 5D, T. 25.11.2015, E. 2013/10373, K. 2015/9453 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 08.02.2022.

aykırılığı nedeniyle iptalini gerektirir. Örneğin naklen gidilecek kurumdaki boş kadro için, atanmak isteyen memurun hizmetine ihtiyaç duyulduğunun somut olarak kanıtlanması halinde<sup>76</sup>, takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanılmadığının kabulü gerekir.<sup>77</sup> Ya da naklen gidilecek kurum tarafından ilk aşamada muvafakat verilmesine rağmen, son aşamada atamanın yapılmaması halinde de aynı sonuca ulaşmak mümkündür. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta “...davalı idareye yaptığı atama başvurusunun uygun görülüp Adalet Bakanlığından yargı kararı üzerine muvafakat alındığı; her ne kadar davalı idare işlemde personel ihtiyacı bulunmadığını belirtmekte ise de, ara kararı üzerine gelen belgelerden, davalı idarede hem genel idare hizmetleri hem de teknik hizmetler sınıfında davacının atanabileceği unvanlarda boş kadroların bulunduğu görüldüğü; bu durumda, davacının davalı idare bünyesinde görev yapabileceği boş kadroların bulunması, davalı idarenin daha önce davacıyı muvafakat alması şartı ile atama yapma konusundaki iradesinin olması karşısında, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı...” yönünde karar verilmiştir.<sup>78</sup>

Kurumlar arası naklen atamalarla ilgili olarak boş kadro bulunması veya bulunmaması halinde, naklen gidilecek kuruma hangi şartlarda atama yapmaya hukuken zorlama yapılacağına ilişkin kanunda açık bir düzenleme yoktur. Bu konuda da, 657 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalı ve naklen gidilecek kurumun hangi şartlarda atama yapmada hukuken bağlı yetki içinde olduğu ayrıntılı olarak düzenlenmelidir. Anılan düzenlemede, kurum içi atamada olduğu gibi, zorunlu atamaya tabi memurların eşlerinin, istisnai durumlarda norm kadro olmaksızın kurumlar arası naklen atama yapabilmesi gibi hükümlere yer verilebilir. Aynı şekilde naklen gidilecek kurumda boş kadro bulunması halinde de, eş, öğretim ve sağlık gibi özür durumuna dayalı istemlerde, bu kurum

<sup>76</sup> İdare takdir yetkisini kullanırken keyfi davranmamalı, gerekli inceleme ve araştırma yapmalı, işlemi somut delillerle destekleyerek takdir yetkisini kullanmalıdır. GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun/BERK Kahraman, İdare Hukuku, Der Yayınları, 7. Baskı, İstanbul 2015, s. 115.

<sup>77</sup> “... infaz koruma memuru olarak görev yapan davacının, Kültür ve Turizm Bakanlığı emrinde durumuna uygun bir kadroya atanma istemiyle yaptığı başvurusunun reddine ilişkin... işlemin iptali istemiyle açılan davada... davalı idarenin davacının hizmetine ihtiyaç duyduğu, yargı kararı sonucu gelinen süreçte münhal kadro yönünden bir engel olmadığı anlaşıldığından, davacının atamasının gerçekleştirilmemesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmemiştir...” yönünde Danıştay 2D, T. 11.04.2017, E. 2016/15714, K. 2017/2979 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 09.02.2022.

<sup>78</sup> Danıştay 2D, T. 10.06.2020, E. 2017/662, K. 2020/1732 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 10.02.2022.

tarafından atama yapılması kolaylaştırılmalıdır. Özür durumuna ilişkin düzenlemede, hâlihazırda çalışılan kurumun teşkilatı bulunmaması, bulunmakla birlikte uygun kadronun olmaması, memurun öncelikle kurum içi atama yoluyla atanmak isteyip istemediği hususlarının da dikkate alınması gerektiği açıktır.

### V. ADAY MEMURUN NAKLEN ATANMASINDA MUVAFAKAT

657 sayılı Kanunda aday memurların özel bir statüleri bulunmaktadır (m. 54). Aday memurların kurumlar arası naklen atamaya tabi olup olmadıkları önem arz etmektedir.

657 sayılı Kanun'un 54. maddesinde, *“sınavlarda başarılı olanlardan devlet memurluğuna girmek isteyenler başarı listesindeki sıraya ve ilan edilen kadro sayısı kadar, kurumlarınca memur adayı olarak atanacağı, aday olarak atanmış devlet memurunun adaylık süresi bir yıldan az iki yıldan çok olamayacağı ve bu süre içinde aday memurun başka kurumlara nakli yapılamayacağı”* hükmü yer almaktadır. Anılan hükmün lafzına bakıldığında, aday memurların kurumlar arası naklen atamaya tabi olmadıkları söylenebilir. Ancak idari yargıda, *“memurun başka kurumlara nakli yapılamayacağı”* hükmü ikili bir ayrıma tabi tutularak uygulanmaktadır. Aday memurun kurumlar arası naklinde, yarışma sınavı sonucuna bağlı olarak nakil olup olunmadığı ayrımı yapılmaktadır. İdari yargıda hâkim görüş, 657 sayılı Kanun'un 54/2. maddesinde; aday memurun adaylık süresi içerisinde başka kurumlara naklinin yapılamayacağına ilişkin düzenlemede yer alan 'nakil' ibaresinden, memurun başka kurumlarda durumuna uygun bir kadroya sınava tabi tutulmaksızın naklen atanması anlaşılması gerektiği yönündedir. Yarışma sınavı sonucuna bağlı olarak belli kadrolara ve yine sınava bağlı kariyer görevlere yapılması gereken nakillerin 54.madde geçen "nakil" kavramı içinde değerlendirilemeyecektir.<sup>79</sup> Dolayısıyla adaylık statüsü içinde çalışan memurların belli bir yarışma sınavı sonucuna göre kurumların muvafakatlarıyla başka kurumlara naklen atanmalarına olanak bulunmaktadır.

<sup>79</sup> *“...657 sayılı Kanununun 54. maddesi uyarınca aday memurun başka kurumlara naklinin yapılamayacağı da belirtilmek suretiyle davacının atanmasına muvafakat verilmemiş ise de, yukarıda da belirtildiği üzere anılan madde uyarınca aday memurların belli bir yarışma sınavı sonucuna göre kurumların muvafakatlarıyla başka kurumlara naklen atanmalarına olanak bulunduğundan, davacının atanmasına anılan gerekçeyle muvafakat verilmemesinde hukuka uygunluk görülmediği...”* yönünde Danıştay 5D, T. 26.04.2019, E. 2016/28174, K. 2019/2979 sayılı kararı; Danıştay 2D, T. 20.03.2018, E. 2016/11696, K. 2018/1818 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 12.02.2022.

İdari yargıdaki bu yaklaşım, kurumlar arası nakilde sınava dayalı atanma kıstasının diğer kıstaslara göre daha ön plana çıkarıldığını göstermektedir. Çünkü aday memurun eş, eğitim, sağlık gibi özür durumunda dahi kurumlar arası nakil istemlerinin nakil yasağı kapsamında değerlendirilmekte iken, yarışma sınavına bağlı nakle ise yorum yoluyla cevaz verilmektedir.

## SONUÇ

Devlet memurlarının kurumlar arası nakli, işin doğası gereği farklı kamu kurumları arasında yapılmaktadır. Kamu kurumunun biri görev yapılan kamu kurumu, diğeri ise atanmak istenilen kamu kurumudur. Görev yapılan veya atanmak istenilen kamu kurumundan sadece birisinin onayı ile kurumlar arası nakil yapılması mümkün değildir. Kurumlar arası nakil suretiyle atanmaları için, iki idarenin ortak iradesi zorunlu kılınmıştır.

657 sayılı Kanunda öngörülen kurumlar arası nakle ilişkin hükümler sadece memurlar hakkında uygulanabilir. 657 sayılı Kanunda öngörülen işçiler ve sözleşmeli personel hakkında uygulanmasının mümkün değildir. Memurlar 657 sayılı Kanuna tabi kurumlar ile 13.12.1960 tarihli ve 160 sayılı Kanunun 4. maddesi kapsamına giren kurumlar arasında da naklen atanabilir.

657 sayılı Kanun ve 160 sayılı Kanunda öngörülen katma bütçeli idare kavramına, bütçe türlerinde yeni bir sınıflandırmaya gidilen 5018 sayılı Kanunda yer verilmemiş, özel bütçeli idare kavramına yer verilmiştir. 657 sayılı Kanun ve 160 sayılı Kanunda öngörülen katma bütçeli idare kavramı güncelliğini yitirmiştir. 5436 sayılı Kanun'un Geçici 3. maddesi atfı gereği, katma bütçeli idare iken 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kamu idareleri 657 sayılı Kanun, 160 sayılı Kanun ve mülga 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında yer alıp 657 sayılı Kanunun 74. maddesi hükmünden yararlanabilmektedirler. Diğer bir anlatımla, 657 sayılı Kanunda öngörülen kurumlar arası nakil istemlerinde, belirtilen istisnalar haricinde özel bütçeli kurumda çalışmıyor olmak ön koşul niteliğindedir.

Daha önce katma bütçeli idare iken 5018 sayılı Kanunla özel bütçeli idareler kapsamına alınan kurumlarda çalışan memurlar ilgili mevzuatında gerekli düzenleme yapıncaya kadar 657 sayılı Kanun hükümlerinde yararlanmakta iken, bu kapsamda olmayan özel bütçeli kurumlarda çalışan memurlar hakkında ise, 657 sayılı Kanuna ilişkin hükümler uygulanamamaktadır. Bu kurumlarda çalışan memurlar, kurumlar arası

naklen atamaya ilişkin hükümlerden de yararlanamayacaktır. Bu nedenle, 657 sayılı Kanunun kapsamını düzenleyen madde hükmünde değişiklik yapılmalıdır. Yapılacak değişiklikle, kanundan “katma bütçeli kurum” kavramı çıkarılarak yerine, özel bütçeli kurumlar ifadesi getirilmelidir. Bu şekilde, özel bütçeli kurumların bir kısmının 657 sayılı Kanuna tabi olup bir kısmının olmamasının da önüne geçilmiş olacaktır.

657 sayılı Kanunda devlet memurlarının kurumlar arası naklinin, kurumların muvafakatı ile nakil olunacağı belirtilmektedir. Ancak kurumların bu muvafakatının ne şekilde, hangi sıra ile sürede alınacağına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmemiştir.

Kurumlar arası nakil için hangi idarenin öncelikle muvafakat vermesi gerektiği yönünden kanunda boşluk bulunmaktadır. Muvafakat için başvuru alan idare, öncelikle diğer idarenin muvafakat vermesi gerektiği gerekçesiyle, kurumlar arası nakil sürecini zorlaştırabilir veya uzamasına sebebiyet verebilir. Bu nedenle 657 sayılı Kanunda değişiklik yapılmalı, kurumlar arası nakil sürecinde hangi idareye önce başvurulması gerektiğine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılması yerinde olacaktır. Bu durum, memurların atanmaları kanunla düzenleneceği yönündeki Anayasal ilkenin de gereği yerine getirilmiş olacaktır.

657 sayılı Kanunda devlet memurlarının kurumlar arası nakli konusunda, belirlenen genel esaslar dışında ayrıntılı bir kıstas düzenlemesi yoktur. Bu konuda da kanunda boşluk bulunmaktadır. Bu nedenle devlet memurlarının kurumlar arası naklinde dikkate alınacak kıstaslar yargı kararlarıyla oluşturulmaktadır. Yargı kararlarında esas alınan kıstasların başlıcaları, hizmet gereği ve kamu yararı, eş ve aile durumu, eğitim durumu, sınavla atanma, çalışma ve bekleme süresini tamamlama olarak gösterilebilir.

Memurların kurumlar arası naklen ataması yönünden “kamu yararı ve hizmet gereği” kıstası, yargı kararlarında üst bir kıstas olarak kabul görmektedir. Kurumlar arası naklen atama, eş ve aile durumu, eğitim durumu, sağlık durumu, sınavla atanma kıstaslarına göre yapılması gerektiği durumlarda dahi, idarenin bu husustaki takdir yetkisi “kamu yararı ve hizmet gereği” yönünden de değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Memurların kurumlar arası naklen atamasında, yargı mercilerince esas alınan kıstaslar yönünden, benzer olaylarda farklı bölge idare mahkemeleri dairesince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılıklar oluşabilmektedir. Bu aykırılıkların bir kısmı Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca giderilse de, bazı aykırılıkların giderilmesi noktasında Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu çekimser kaldığı görülmektedir.

Bu nedenle 657 sayılı Kanunun konuya ilişkin hükümlerinde değişiklik yapılmalıdır. Yapılacak değişiklikle, hâlihazırda çalışılan kurumdan istenilen özür veya sınav kazanma durumuna dayalı muvafakat istemleri yönünden ve naklen gidilecek kuruma atanma istemleri yönünden açık ve ayrıntılı düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenlemede, özür durumuna dayalı istemlerde muvafakat verilmesi ve atanma yapılmasını kolaylaştıran açık hükümler getirilmelidir. Bu şekilde, kurumlar arası muvafakat ve atanma istemlerinde özür durumuna ilişkin benzer olaylarda, bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılıklar da ortadan kalkacaktır.

## KAYNAKLAR

- AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Savaş Yayınevi, 14. Baskı, Ankara 2021.
- ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara 2021.
- AVCI, Mustafa, İdari Yargılama Usulündeki Son Yenilikler ve İdari Yargıda İstinaf Kanun Yolu, Yetkin Yayınevi, Ankara 2017.
- AVCI, Mustafa, Devlet Memurlarının Naklen Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi (tez.yok.gov.tr 2002).
- BİLGİN, Hüseyin, 99 Soruda İdari Yargıda İstinaf Başvuru Rehberi, Adalet Yayınevi, Ankara 2016.
- BİLGİN, Hüseyin, "Bölge İdare Mahkemesi Kararları Arasındaki Aykırılık ve Uyuşmazlığın Giderilmesi Sorunu", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXV, S. 3, Y. 2021, s. 637-686.
- BİLGİN, Hüseyin, Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki İçtihat Farklılığının Giderilmesine Yönelik Danıştay Kararları, Seçkin Yayınevi, Ankara 2021.
- BİLGİN, Hüseyin, İdari Davalar ve Çözüm Yolları, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 2022.
- BUCAKTEPE, Adil, "Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 18, S. 3, Y. 2014, s. 459-490.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, "Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. VII, S. 3-4, Y. 2003, s. 171-208.
- ÇINARLI, Serkan, İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 2020.
- ÇOLAK, Nusret İlker, "Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri", Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. IX, S. 1-2, Y. 2005, s. 127-165.
- ERDOĞDU, Ahmet, "Memur Kavramında Yenilik", Danıştay Dergisi, S. 4, Y. 1972, s. 7-20.



- GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun/BERK Kahraman, İdare Hukuku, Der Yayınları, 7. Baskı, İstanbul 2015.
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa 2019.
- KAYA, Cemil, Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay'ın Bakışı, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011.
- OĞURLU, Yücel, "Danıştay Kararlarından Örneklerle Naklen Atamalar Sorunu", Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Eskişehir, 2004.
- PINAR, İbrahim, Devlet Memurları Kanunu Şerhi, Seçkin Yayınevi, 9. Baskı, Ankara 2006.
- SAĞLAM, Mehmet, Devlet Memurlarının Naklen Atanmaları ve Nakil İşlemlerinin Yargısal Denetimi, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara 1999.
- SANCAKDAR, Oğuz, Memur Hukuku, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2018.
- SANCAKDAR, Oğuz, "İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, No: 91, 2016, s. 29-113.
- SEZGİNLER, Murat, "İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Ayrılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları", Danıştay ve İdari Yargı Günü 150. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, No: 99, 2018, s. 111-135.
- ULUSOY, Ali Dursun, Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınevi, 4. Baskı, Ankara 2021.
- ÜSTÜN, Gül/SEÇKİN, Sinan, "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekeç İlkesi", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 21, S. 2, Y. 2015, s. 509-534.
- UYSAL, Zeki, İdari Yargıda İçtihat Aykırılığının Önlenmesi ve Giderilmesi Usulü, Seçkin Yayınevi, Ankara 2021.
- YAVUZDOĞAN, Seçkin, Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Naklen Atama, Adalet Kitabevi, Ankara 2014.
- YAVUZDOĞAN, Seçkin, "Danıştay'ın Naklen Atamalarda 'Aile Birliği'nin Korunması Amacıyla Eş Durumunun Gözetilmesi' İlkesine

Yaklaşımı”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 115, Y. 2014, s. 181-210.

YILDIRIM, Turan, “İdari Yargıda İctihad Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri”, Danıştay ve İdari Yargı Günleri 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, No: 93, 2017, s. 135-153.