

Özet: İşletme bölümü mezunlarının ekonomist kadrosunda sözleşmeli personel olarak çalıştırılması hk.

T.C.  
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI  
Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Sayı : 23663589/169732  
Konu : Ekonomist Kadrosunda Sözleşmeli  
Personel Çalıştırılması

13/08/2020

YEREL YÖNETİMLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi (a) da kayıtlı yazınız ve ilgili evrakın incelenmesinden Genel Müdürlüğümüzden görüşü sorulan hususun;

- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğe göre bu Yönetmeliği yürürlüğe girdiği 02.07.2020 tarihinden önce ekonomist kadrosunda sözleşmeli olarak istihdam edilen mevcut personelin haklarının korunarak 2021 yılında sözleşmelerinin yenilenip yenilenemeyeceğinin bildirilmesi hususu olduğu anlaşılmaktadır.

**Konu, ilgi yazı ve ekinde Genel Müdürlüğümüze gönderilen belgeler çerçevesinde incelenmiş olup, yapılan tetkike göre;**

04.07.2009 tarihli ve 27278 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik”in, 22.07.2020 tarihli ve 31193 sayılı Resmî Gazete’de yayımlan “Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik”le yürürlükten kaldırıldığı ve her ne kadar m mezkur “Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik”te yer alsa da; 02.07.2020 tarihli ve 31173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik"te ekonomist kadrosuna atanabilecek bölümler arasında "İşletme" bölümünün yer almadığı görülmektedir.

Görüş konusu ihtilaflı hususların çözümüne ilişkin aydınlatılması gereken temel hukuk ilkesi, "kanunların geçmişe yürümemesi (*kanunların makable şamil olmaması / principle of non-retroactivity of laws*)"dir.

Bu ilkeye göre, kanunlar ve idarenin düzenleyici işlemleri kural olarak yürürlüğe girdikten sonra uygulanabilir. Dolayısıyla bir norm, yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylara kural olarak uygulanamaz (A. Şeref Gözübüyük, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi, Ankara, 24. Baskı, 2005, s. 68). Bu ilkenin temelinde, **hukuki güvenlik ilkesi** yatmakta olup ilke gereği kişilerin ve kurumların herhangi bir **işlemi yaptığı sırada yürürlükte olan kanunlarla bağlı olmasını gerektirmektedir**. Bu şekilde, yeni bir hukuki normun yürürlüğe girmesinden önce olup bitmiş olaylar ve ilişkiler yeni normdan kural olarak etkilenmez. Kanunların ve idarenin düzenleyici işlemlerinin geçmişe yürümemesinin bir diğer nedeni ise, "**kazanılmış haklara saygı ilkesi**"dir. Kazanılmış hak (*müktesep hak / acquired rights*) doktrinde, "*belirli bir zamanda yürürlükte olan bir hukuk kuralına uygun olarak belirli bir kişi lehine doğmuş olan ve daha sonra bu hukuk kuralı yürürlükten kalkmış veya değişmiş olsa bile hukuk düzeni tarafından korunması gereken hak*" olarak tanımlanmaktadır (Yücel

**Özet: İşletme bölümü mezunlarının ekonomist kadrosunda sözleşmeli personel olarak çalıştırılması hk.**

Oğurlu, Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 28). Kazanılmış hak kavramı, özellikle idare hukukunun alanına giren konularda çoğunlukla yanlış anlaşılmakta ve yorumunda güçlükler yaşanmaktadır (Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin, Bursa, 2. Baskı, 2009, Cilt: 1, s. 1127-1146). İdare hukukunda, **kamu yararı** ve **kamu düzeni** düşüncesi hakim olup kural olarak **normların derhal uygulanması esastır** (Kemal Gözler, Hukuka Giriş, Ekin, Bursa, 16. Baskı, 2019, s. 289). Buna rağmen; "kazanılmış hak" kavramının idare hukukunda tamamen anlamsız olduğu da ileri sürülemez. Kamu hukukunda tamamıyla bitmiş durumlara yeni hükümlerin uygulanması mümkün değildir (Gözler, Hukuka Giriş, s. 290) ancak yine de idare hukuku alanında kanunların derhal uygulanırılığı ile kazanılmış haklara saygı ilkesinin durumun özelinde yorumlanması gerekmektedir.

Diğer taraftan görüş konu vakıalarda kazanılmış bir haktan ziyade Türk Hukuku'nda yeni yerleşmeye başlamakta olan "*haklı beklentilerin korunması*" prensibinden yola çıkılmalıdır. Haklı beklentilerin korunması prensibi, "*bir idari işlemin yürürlüğe girdiği anda, kendisinden öncesini veya kendisinden önce tamamlanmış olan idari işlemleri veya tamamlanma sürecinde/beklentisinde bulunulan idari işlemleri, hukuk düzeni tarafından yaratılan hukuki güvenliğe ve istikrara aykırı olarak etkilemesi yasağıdır*" (Derya Deviner Erguvan, Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi ve Geri Alma İstisnası, Ankara, 2017, s. 163 vd.). Buna göre, bir hakkı kazanmaya veya kazanılmış bir hakkın devam edeceğine dair hukuk düzeninin verdiği güvenden kaynaklanan beklentiler de, hukuk düzeni tarafından yaratılan hukuki güvenliğe aykırı olarak etkileme yasağına dahil olmaktadır (Oğurlu, Türk İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar ve Haklı Beklentiler Sorunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 220 vd.). Anayasa Mahkemesi kararlarından çıkarılabilecek bir tanım ise "*haklı beklentiler, kanunların uzun süreli uygulanmasına güvenerek hayatını yönlendiren bireylerin, gerek içinde buldukları statünün kurallarının belirli bir süre devam edeceği, gerekse bir hakka veya statüye ulaşabilecekleri konusunda, somut olayın özellikleri çerçevesinde adaleti sağlamak üzere (yani hakkaniyeti sağlamak üzere), üstün bir kamu yararı aksini gerektirmediği sürece hukuken korunması gereken beklentileridir*" (Erguvan, Türk İdare Hukuku'nda Haklı Beklentilerin Korunması İlkesi, D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN'a Armağan, C.21, Özel S., 2019, s. 1733).

"...*Kanunlara güvenerek hayatını yönlendiren, hukuki iş ve işlemlere giren bireyin, bu kanunların uygulanmasına devam edileceği yolunda oluşan beklentisinin mümkün olduğunca korunması hukuki güvenlik ilkesinin gereğidir...*" şeklindeki kararında AYM somut uyuşmazlıktaki haklı beklentilerin göz ardı edilmesini hukuka aykırı bulmuştur (Anayasa Mahkemesi, T. 7.11.2014, E. 2014/61, K. 2014/166, R.G. 19.6.2015, S. 29391).

Ancak AYM bir başka kararında ise, "...*Kanunların uzun süreli uygulanmasına güvenerek hayatını yönlendiren, hukuki iş ve işlemlere giren bireyin, bu kanunların uygulanacağı yolunda oluşan beklentisinin mümkün olduğunca korunması gerekmektedir. Ancak, hukuki güvenlik ilkesi, her türlü beklentinin korunmasını zorunlu kılmaz. Bir beklentinin hukuken koruma görebilmesi için, meşru (haklı) beklenti seviyesine ulaşması gerekmektedir. Beklentinin meşru olup olmadığı tespit edilirken başvurulacak ölçüt, 'hakkaniyet'tir.*" hükmüne yer vererek; haklı beklentinin tespitinde, Türk Medeni Kanunu'nda düzenlenmiş olan (m.4) ve hâkimin takdir hakkını "somut olayın özelliklerine uygun olarak ve adalet ilkelerini gözeterek kullanması anlamına gelen" hakkaniyet kavramı ile çerçevelemiştir (Anayasa Mahkemesi, T. 20.9.2012, E. 2012/65, K. 2012/128, R.G. 18.4.2013, S. 28622).

Nitekim; AYM de haklı beklenti kavramını açıkça kabul etmekte ve yürürlükte bulunan kanunların uygulanacağına güvenen bireylerin hakkaniyete uygun beklentilerinin, kural olarak yeni yasadaki geçiş düzenlemeleri ile korunması gerektiği yaklaşımını ortaya

**Özet: İşletme bölümü mezunlarının ekonomist kadrosunda sözleşmeli personel olarak çalıştırılması hk.**

koymaktadır. AYM kararlarından çıkarabileceğimiz önemli bir sonuç, yeni düzenlemelerde ilgililerin eski düzenlemeye güvenden kaynaklanan haklı beklentilerinin korunmaması meselesinin “**geçiş hükümlerinin sağlanamamasından kaynaklanan**” bir “**eksik düzenleme**” meselesi olduğudur.

Danıştay ise, 1977 tarihli bir kararında haklı beklenti kavramına oldukça açık ve ilk defa değinerek statü değişikliklerinde geçici hükümlerin öngörülmesi suretiyle, yeni düzenlemeler karşısında muntazır (bekleyen) *hak sahiplerinin sarsıntısız ve hakkaniyete aykırı sonuçlar doğurmayan bir geçişe tabi kılınmaları gerekliliği ifade etmiştir* (Danıştay 11. Dairesi, T. 13.04.1977, E. 1976/84, K. 1977/1327).

Danıştay 5. Dairesi bir başka kararında haklı beklenti kavramını “*yönetimin ister bir taahhüt isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleridir*” şeklinde tanımlanmış; beklentinin makul bir beklenti olması gerektiğine, **baskın kamu yararı olmadıkça haklı beklentilerin zedelenmemesi gerektiğine vurgu yapılmıştır** (Danıştay 5. Dairesi, T. 14.3.2006, E. 2003/3647, K. 2006/1140).

Bu durumda; 04.07.2009 tarihli ve 27278 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik” kapsamında ekonomist kadrosunda istihdam edilen "işletme" bölümü mezunu personelin haklarının "*hukuki güvenlik*" ve "*haklı beklenti*" prensipleri çerçevesinde korunması gerektiği ve 2021 yılı için ilgili personellerle sözleşmelerin yenilenmesinin yerinde olacağı ve ayrıca hukuki tereddütlerin ortadan kaldırılması maksadı ile 2.7.2020 tarihli ve 31173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğe konuya ilişkin bir geçiş hükmü eklenmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 109/C maddesinin atıfta bulunduğu 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrasının (a) bendi uyarınca hazırlanan Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü görüşü olarak bilgi ve takdirlerinize rica ederim.

Bakan a.  
Genel Müdür