



Sulama Birliklerine Başkan Görevlendirilmesi

Sulama Birliklerine Başkan Görevlendirilmesi

SULAMA BİRLİKLERİNE BAŞKAN GÖREVLENDİRİLMESİ

Halil MEMİŞ[1]

GİRİŞ

Türkiye'nin gerek mahalli idare birlikleri geçmişinde ve gerekse tarımsal sulama geçmişinde önemli bir yere sahip olan sulama birlikleri, yeni bir evrilme ile farklı bir yola girmiş bulunuyor.

Bilindiği üzere, DSİ tasarrufu altındaki tesisleri, 1580 sayılı eski Belediye Kanununa göre kurulan ve adı sulama birliği olan birliklere devretmeye 1990'lı yıllarda hız vermiştir.

1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlükte olduğu dönemde, bu Kanunun 133-148 inci maddeleri ile düzenlenen birliklere ait düzenleyici hükümlerin yetersiz kaldığı herkesin malumu iken, mahalli idarelerde yapılan reform çalışmaları çerçevesinde mahalli idare birliklerine has, içerisinde sadece mahalli idare birliklerinin yer aldığı bir kanuni düzenleme de yapılmıştır.

Yapılan bu kanuni düzenleme 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'dur. Adı geçen bu Kanunda, sulama birlikleri 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun aksine, açık bir şekilde bir mahalli idare birliği türü olarak yer almış ve farklı düzenlemelere tabi tutulmuştur.

5355 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce de hemen hemen aynı hukuki kurallara göre hizmet gören sulama birlikleri, Kanunda özel olarak düzenlenmiş olmaları nedeniyle 5355 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile farklı bir hukuki kişilik ve kimlik kazanmışlardır. Bu hukuki kimlik ve kişilik, sulama birliklerinin daha etkin ve verimli hizmet görmesini sağlamış, gerek yöneticilerinin ve gerekse çalışanlarının

moral ve motivasyonunu yükseltmiştir.

Ancak, sulama birliklerinin daha yeni yeni gelenekselleşmiş yapılarının oluşması nedeniyle ve gördükleri hizmetin özgünlüğü karşısında, mevcut hukuki durum içerisinde bazı noksanlıklar yaşadıkları ve bazı iyileştirmelere ihtiyaç duydukları bir gerçek olarak gündeme geldiği bir dönemde, her ne hikmetse sulama birlikleri üzerinde yeni çalışmalar yapılmış ve nihai olarak 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu, 2011 yılında yürürlüğe girmiştir.

Tüm bu hukuki süreç, Birlik Başkanı, Birlik Meclisi ve Birlik Encümeni olarak belirlenen ve birlik organı olan organları muhafaza etmiştir. Birlik encümeni, 6172 sayılı Kanun ile Yönetim Kurulu adını almıştır. Ancak, öz itibarıyla aynı mantıkla faaliyet göstermiştir.

Daha önce bir yazımızda "2011 yılında yürürlüğe giren 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu ile 6200 sayılı Kanunda yapılacak yeni düzenlemeler, sulama birliklerini farklı bir evreye sokmak üzeredir.

Komisyonlardan geçerek Meclisin gündemine gelen Kanun Tasarısı köklü bazı değişiklikler getirmektedir. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz;

- Sulama Birliklerinin Kapatılması ve/veya Başka Kurumlara Devri.
- Sulama Birliklerinin Başkan Hariç Diğer Karar Organlarının Kaldırılması.
- Seçilmiş Başkanlık Sisteminden Atanmış Başkanlık Sistemine Geçilmesi."

şeklinde değerlendirmeler yapmıştım.

Bahsi geçen düzenleme 7139 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Kanunlaşan düzenlemedir. Bu Kanun ile 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nda birçok değişiklik yapılmıştır.

Bunlardan bir tanesi de, bu yazımızın konusunu oluşturmaktadır. Sulama birliklerinin meclislerinin anılan Kanun ile birlikte kaldırılmasının doğal sonucu olarak meclis içerisinde başkan seçilmesi usulünden vazgeçilerek, kamu görevlilerinden yapılacak görevlendirmeye Görevlendirilmiş Başkanlık sistemine geçilmiştir.

BİRLİK BAŞKANININ DURUMU

Başkanla ilgili düzenleme, 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nun 9 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Değişiklikten önceki düzenlemeye göre;

Başkan, birlik meclisinin üyeleri arasından birlik meclisi tarafından seçilir. Bu şekilde seçilen başkanın görev süresi ise dört yıldır.

Söz konusu 9 uncu madde başlığıyla birlikte değişmiştir. Maddenin yeni başlığı, düzenlemeye uygun olarak "Başkanlık ile başkanın görev ve yetkileri" olarak değiştirilmiş ve Başkanla ilgili şu düzenleme yapılmıştır:

"Başkanlık, başkan ve başkanlık hizmetlerini yürüten diğer personelden oluşur.

Başkan, DSİ'nin teklifi üzerine Bakan tarafından kamu personeli arasından dört yıla kadar görevlendirilir. Süresi sona eren Başkanın yeniden görevlendirilmesi mümkündür."

Bu düzenlemeden yola çıkarak; sulama birliklerinde, memur kadroları bulunmamakta olduğundan, kadro olmadan böyle bir görevlendirmenin yapılıp yapılmayacağı konusunda bazı tereddütlerin olduğu anlaşılmaktadır.

Tereddüt edilen bu hususa geçmeden önce, maddedeki "kamu personeli"nin karşılığının ne olduğunu açıklığa kavuşturmak gerekmektedir.

Ne maddede, ne de maddenin gerekçesinde bu konuda referans alınacak bir düzenleme veya ibare yoktur. Bu nedenle, genel hükümlere bakmamız uygun olacaktır.

Hukukumuzda, doğrudan kamu personelini kapsamına alan bir tanım mevcut değildir.

Peki kimdir bu Kamu Personeli?

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 128 inci maddesine 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.

Görülebileceği üzere, Anayasamızda kamu personeli değil, kamu görevlisi tanımı yapılmıştır.

Bunun yanında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4 üncü maddesinde şu düzenleme mevcuttur: "Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürülür."

Yine aynı maddeye göre; memur, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, 657 sayılı Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Bu tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da

memur sayılır.

Maddeye göre Sözleşmeli Personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

İşçi ise yukarıda belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaz

Bunun haricinde diğer Kamu Görevlileri diyebileceğimiz, kuruluş ve işleyişi kendi yasalarıyla belirlenen askeri, akademik, ve adli hizmet alanlarındaki mesleki personel mevcuttur.

Şimdi hal böyle iken, yapılan değişiklikle 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanununun 9 uncu maddesinde bahsedilen kamu personeli bunlardan hangisidir veya hepsi mi kastedilmiştir? Kanun maddelerinin neyi ifade ettiğinin anlaşılamadığı durumlarda, esas itibarıyla Kanun hükümlerinin gerekçelerine bakmak gerekmektedir. Değişiklik gerekçesinde, bu kavrama matuf bir izahat bulunmamaktadır.

Kanunun TBMM Komisyonlarında görüşülmesi sırasında, özellikle muhalif değerlendirmelerde başkan olarak görevlendirilecekler, "memur" olarak algılanmış, hatta "kayyum"^[2] tabiri kullanılmıştır. Bu nedenle de, ne gerekçeden, ne de komisyon raporlarından bir sonuca varmak mümkün değildir.

Bu konunun netleştirilmesi için başvurulacak diğer bir referans hükmü ise, aynı değişiklikle 6172 sayılı Kanuna eklenen ek 1 inci maddede bulmak mümkündür.

Buna göre "Birliğe Bakan tarafından görevlendirilen kamu personeli Başkan, görevlendirme süresince kurumundan aylıklı izinli sayılır ve kadrosuna bağlı olarak ödenen her türlü aylık, mali ve sosyal haklarının kurumu tarafından ödenmesine devam olunur. Bu şekilde görevlendirilenlere, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın, sulama birliği hizmet alanı 1.000 hektara kadar olanlar için (10.000) gösterge rakamının, 1.000 hektar dahil 10.000 hektara kadar olanlar için (15.000) gösterge rakamının ve 10.000 hektar ve fazla olanlar için (20.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda her ay huzur

hakkı ödenir. Başkana ödenecek huzur hakkı prime esas kazanca dahil edilmez."

Bu hükümde de, "kamu personeli Başkan" ifadesi kullanılmış, sonrasında " görevlendirme süresince kurumundan aylıklı izinli sayılır ve kadrosuna bağlı olarak ödenen ..." ifadeleriyle aylık, mali ve sosyal haklarına atıf yapılmıştır.

Burada, görevlendirilen kamu personelinin kadrosundan bahsedildiğine göre, görevlendirilecek personelin kadroya bağlı bir kamu personeli olacağına şüphe bulunmamaktadır. Bu açıdan olaya baktığımızda, memurlar ve kamudaki daimi (kadrolu) işçilerin bu tanıma girdiğini, sözleşmeli personelin "pozisyona dayalı" çalışması veya bir kadroyu belli süreli işgal etmeleri nedeniyle bu tanıma girmediğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Buradan hareketle şunu ifade etmemiz mümkündür: Sulama birliklerinde başkan olarak görevlendirileceklerin, bir kadroya dayalı olarak çalışan kamu personeli olması gerekmekte olup, bunların da memur ve kadrolu işçi pozisyonundaki personeller olacağına şüphe yoktur.

Ancak unutulmamalıdır ki, birlik Başkanı olarak görevlendirilecek kişi, DSİ'nin teklifi üzerine Bakan tarafından görevlendirileceği için, görevlendirilecek kişinin memur veya işçi olup olmayacağı hususu ile sözleşmeli personellerden^[3] görevlendirme yapma yoluna gidilip gidilmeyeceği hususuna ait takdir yetkisi, Bakanın uhdesinde olacaktır.

Gelelim, sulama birliklerinde, memur kadroları bulunmaması karşısında bu görevlendirmenin yapılıp yapılamayacağı hususuna.

Hükümleri bir kez daha hatırlayalım:

1- Başkan, DSİ'nin teklifi üzerine Bakan tarafından kamu personeli arasından dört yıla kadar görevlendirilir. Süresi sona eren Başkanın yeniden görevlendirilmesi mümkündür.

2- Birliğe Bakan tarafından görevlendirilen kamu personeli Başkan, görevlendirme süresince kurumundan aylıklı izinli sayılır ve kadrosuna bağlı olarak ödenen her türlü aylık, mali ve sosyal haklarının kurumu tarafından ödenmesine devam olunur.

Şimdi, öncelikle belirtelim ki, görevlendirme için bir kadro şartı ve kadroya bağlı bir ödeme öngörülmemekte olmaması nedeniyle, personel hukukumuz açısından böyle bir görevlendirmeye mani bir hal yoktur ve yapılan düzenleme de hukukun genel kurallarına aykırı değildir. Bunun yanında, yapılan düzenleme özel bir düzenlemedir ve özel kanuni düzenlemeler öncelikli uygulanacak düzenlemelerdir.

Hukuk normunda, özel düzenlemeler genel düzenlemelerin, yeni düzenlemeler eski düzenlemelerin her zaman önünde gelmektedir. Bu nedenle, ortada herhangi bir gayri hukuki durum söz konusu değildir. Yapılan işlem bir atama değil, kanunla hukuki altyapısı oluşturulan bir görevlendirme işlemidir.

Sulama Birlikleri Kanunu, diğer kanuni düzenlemeler karşısında sulama birlikleri açısından özel kanun niteliğinde olduğundan, burada düzenlenen hükümler öncelikli uygulanır ve bu hükmün diğer kanun maddeleri ile çelişip çelişmediğine bakılmasına gerek yoktur. Böyle bir çelişme olması durumunda dahi, özel nitelikli düzenlemeler ve/veya yeni (son) düzenlemeler öncelikli olarak uygulanacaktır.

Bu tereddütü ortadan kaldırdığımıza göre; kısaca Başkan görevlendirilmesi ve görevlendirilen başkanın hakları ve durumu konusunda kısa bir değerlendirme yapalım.

1- Birlik Başkanı kamu personeli arasından görevlendirilir. Kamu personeli niteliği bulunmayanlar, kesinlikle görevlendirilemez.

2- Başkan olarak görevlendirilen kişi, DSİ tarafından teklif edilir.

3- Başkan en fazla dört yıl süreyle görevlendirilebilir. Asgari bir süre öngörülmemiştir. Bu süre, bir kaç ay olabileceği gibi, daha fazla da olabilir, ancak her halükarda 4 yılı aşamaz. Görevlendirilmiş olanların, onayda belirtilen süre dolmadan da, yine Bakan onayıyla (idare hukukunun ilkelerinden olan "usulde paralellik ilkesi" çerçevesinde) görevlendirmeleri sona erdirilebilir.

4- Süresi sona eren başkan, tekrar görevlendirilebilir. Burada da, kaç kez görevlendirme yapılacağı konusunda herhangi bir düzenleme ve sınırlama bulunmamaktadır.

5- Başkan, görevlendirme süresince kurumundan aylıklı izinli sayılır. Bunun doğal sonucu olarak ta, başkan, kadrosuna bağlı olarak ödenen her türlü aylık, mali ve sosyal haklarını kurumundan almaya devam eder. Burada, aylıklı izinli sayılmayı kısaca açmak lazımdır. Bu, görevlendirilen kişinin tüm özlük, mali ve sosyal haklarının kurumunda ve kadrosunda devam ettiği ve fiilen çalışıyormuş gibi bu haklarını almaya devam ettiği anlamına gelmektedir.

7- Bu şekilde görevlendirilenlere, sulama birliği hizmet alanı 1.000 hektara kadar olanlar için (10.000) gösterge rakamının, 1.000 hektar dahil 10.000 hektara kadar olanlar için (15.000) gösterge rakamının ve 10.000 hektar ve fazla olanlar için (20.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda her ay huzur hakkı ödenir.[\[4\]](#)

8- Başkana ödenecek huzur hakkı, prime esas kazançta dahil edilmez.

Son Not: Kanun, görevlendirmelerin 6 ay içerisinde yapılacağını hükme bağlamış. Bu süre içerisinde, mevcut başkanlar, mevcut şartları ve haklarıyla görevlerine devam edebilecek.

[1] <https://twitter.com/HalilMemisTR>

[2] Kayyum tabirinin doğru olduğunu kabul mümkün değildir.

[3] Kanaatimize göre, sözleşmeli personel görevlendirilemeyeceği sabit olmakla birlikte, uygulamanın nasıl şekilleneceğini bilemediğimiz için bu esnekliği kendimizde değerlendirmemizde dikkate almış bulunuyoruz.

[4] Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

Adres: Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA