



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

ŞİKAYET NO :2016/532
KARAR TARİHİ :15/06/2016

TAVSİYE KARARI

ŞİKAYETÇİ

:

ŞİKAYETÇİ VEKİLİ

:

ŞİKAYET EDİLEN İDARE

: Tapu Müdürlüğü

ŞİKAYETİN KONUSU

: İdare ile banka arasındaki maaş ödeme protokolünün yürürlüğe girdiği tarihten sonra göreve başlayan şikâyetçinin, söz konusu protokol kapsamında kendisine promosyon ödenmesi talebi hakkındadır.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ : 31.1.2016

I. USÛL

A. Şikâyet Başvuru Süreci

1. Şikâyet başvurusu, Kurumumuza elektronik başvuru yöntemiyle, 01/02/2016 tarihli ve 1180 evrak numarası ile kayıt altına alınan, 31/01/2016 tarihli ve 22178 başvuru numaralı şikâyet başvuru belgesi vasıtasıyla yapılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 8 inci maddesinin ikinci fıkrası ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 46 ncı maddesinin birinci fıkrası gereğince, şikâyetin incelenmesine ve araştırılmasına geçilmiştir.

B. Ön İnceleme Süreci

2. Yapılan ön inceleme neticesinde, şikâyetçinin 16/10/2015 tarihinde Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunduğu, idari başvuru yollarının tüketilmemiş olması sebebiyle taleplerinin 09/12/2015 tarihli Gönderme Kararı ile Tapu Müdürlüğüne iletildiği, söz konusu Gönderme Kararı üzerine Tapu Müdürlüğü tarafından şikâyetçiye A.Ş.'nin 13/01/2016 tarihli yazısının iletilerek talebinin reddedildiğinin bildirildiği ve şikâyetçinin 31/01/2016 tarihinde Kurumumuza yeniden başvuru yaptığı anlaşılmaktadır.

3. Bunun dışında şikâyet konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, şikâyetçinin menfaat ihlali koşulunu taşıdığı, idari başvuru yollarının tüketildiği, şikâyetin süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da herhangi bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle şikâyetin inceleme ve araştırmasına engel bir durumun bulunmadığı tespit edilmiştir.

II- OLAY VE OLGULAR

A. Şikâyetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

4. Şikâyet başvurusu; .../.... tarihinde Tapu Müdürlüğüne kadrolu memur olarak atandığını, göreve başlamadan yaklaşık 1 ay önce A.Ş.'nin Tapu Müdürlüğüne promosyon ödemesi

yaptığını, söz konusu promosyon ödemesinin kendisine de yapılması talebiyle bankaya başvurmasına rağmen olumsuz yanıt aldığını, yapılan 3 yıllık anlaşma gereği bankanın kendisinin parasını kullanarak menfaat sağlayacağını ancak kendisinin bundan faydalanamayacağını, bu sebeplerle **promosyon ödemesi yapılmasından sonra kurumda göreve başlayan personele promosyon ödenmeyeceği yönündeki anlaşma maddesinin hükümsüz kabul edilmesini ve mağduriyetinin giderilmesini talep ettiğini belirtmiştir.**

B. İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları

5./2016 tarihli ve sayılı yazımız ile Tapu Müdürlüğünden bilgi ve belge talep edilmiş olup, mezkûr Müdürlük tarafından Kurumumuza iletilen/2016 tarihli ve sayılı yazıda;

5.1. Türkiye Şubesi ile Kurumları arasında/2013 tarihinde protokol imzalandığı, anılan protokol uyarınca kurumdaki 11 personele,/2013 tarihinden itibaren ilk maaş ödemesinin yapılması şartı ile peşin olarak toplam 9.250 TL promosyon ödemesi yapıldığı, şikâyetçinin/2013 tarihinde göreve başladığı,

5.2. Şikâyetçiye/2013 tarihinde yapılan protokolün 4.5. maddesinde yer alan yer alan ilk maaş ödemesi yapıldıktan sonra, kuruma yeni atanan personele banka tarafından hiçbir surette promosyon ödemesi yapılmayacağı, kurumun norm kadrosuna yeni kadro ihdas edilmesi ve/veya mevcut norm kadrodaki boş kadrolara personel atanması halinde de yeni atanan personele hiçbir surette promosyon ödemesi yapılmayacağı ve Kurumun protokol süresi içinde Banka'dan başka promosyon talebinde bulunamayacağına ilişkin hüküm gereği banka tarafından promosyon ödemesinin yapılmadığı,

5.3. Protokolün yapıldığı tarihte kuruma yeni personel alımı yapılmasına Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından karar verildiği ve yeni personel alınması konusunda Kurumlarının bir öngörüsünün bulunmadığı,

5.4. Protokol tarihinden sonra göreve başlayıp şikâyetçi ile aynı durumda olan ...'nin ilgili bankaya sözlü olarak başvurmasına rağmen olumsuz cevap aldığı, Banka ödeme yapmadığı için de Kurumlarının bu konuda herhangi bir uygulamasının olmadığı,

5.5. Protokol tarihinde halihazırda Kurumlarında çalışmakta olup promosyon ödemesi yapılan 2 personelin bulunduğunu, 2 personelin protokol süresi dolmadan Kurumdan ayrıldığı ve ödenmiş olan promosyon tutarlarından kalan süreye tekabül eden kısmının iade edilmediği,

5.6. Şikâyet konusunun yeniden incelendiği fakat promosyon ödemeye yetkili kurum banka olduğundan ve bankaya bu konuda daha önceden promosyon ödemesi için müracaat edildiği halde olumsuz cevap verildiğinden, ilgilinin talebi doğrultusunda işlem yapılamayacağı, hususları bildirilmiştir.

6./2016 tarihli ve sayılı yazımız ile Başbakanlıktan, kurum ve kuruluşlar ile bankalar arasında yapılan protokollerin yürürlüğe girdiği tarihten sonra göreve başlayan kamu personelinin promosyon ödemesinden faydalanabilmesine ilişkin sorunların çözülebilmesi, personelin mağduriyetlerinin giderilebilmesi ve bu konuda kurum ve kuruluşlar arasında yeknesak bir uygulama temin edilebilmesi için, eşitlik ilkesi gereği ve çalışma barışının korunması doğrultusunda genel bir düzenleme yapılıp yapılamayacağına ilişkin görüş talep edilmiştir. Söz konusu yazımıza cevaben Kurumumuza iletilen **Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü'nün/2016 tarihli ve sayılı yazısında özetle;**

6.1. “Promosyon” adı altında bankalar tarafından sunulan bu ek mali imkânların tasarrufuna ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama birliğinin sağlanması amacıyla 19/07/2007 tarihinde “Banka Promosyonları” konulu 2007/21 sayılı Başbakanlık Genelgesinin yayımlandığı, 2008/18 ve 2010/17 sayılı Başbakanlık Genelgeleriyle söz konusu Genelgede bazı değişikliklerin yapıldığı,

6.2. 2008/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 2007/21 sayılı Genelgenin 5 inci maddesinde yapılan değişiklikle; banka promosyonlarının ödeme takvimi ve tutarı konusunun, bankalarla kurumlar arasında yapılan protokollere bırakıldığı, böylece promosyon ödemelerinde kamu kurum ve kuruluşlarına teşkilat ve personel yapılarına uygun yöntemleri tercih etmeleri konusunda imkân tanındığı,

6.3. Keza, kurumların bankalarla yaptıkları protokol tarihinden sonra göreve başlayan personelin hangi koşullarla banka promosyonlarından yararlanabileceğine ilişkin hususların niteliği itibarıyla uygulamaya ilişkin olduğu; kurumların teşkilatı, personel yapısı ve hareketlerine göre değişebileceği göz önüne alındığında; genel bir düzenlemeye konu edilmesi yerine, kamu kurum ve kuruluşlarının bankalarla yaptıkları protokoller çerçevesinde ele alınmasının daha uygun olduğunun değerlendirildiği ifade edilmiştir.

C. Olaylar

7. Şikâyet dosyası kapsamındaki bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde;

7.1. ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Tapu ve Kadastro XVII. Bölge Müdürlüğü Tapu Müdürlüğü arasında/2013 tarihinde maaş ödemesi protokolü imzalandığı,

7.2. Protokol uyarınca bankanın Kurum personeline/2013 tarihinden itibaren ilk maaş ödemesinin yapılması şartı ile peşin olarak toplam 9.520 TL promosyon ödemesi yaptığı ve bu miktarın halihazırda Kurumda çalışmakta olan 11 personele eşit olarak paylaştırıldığı,

7.3. Şikâyetçinin 21/08/2013 tarihinde Tapu Müdürlüğünde göreve başladığı ve bahsi geçen protokol uyarınca kendisine de promosyon ödemesi yapılması taleplerinin reddedilmesi üzerine 31/01/2016 tarihinde Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunduğu anlaşılmıştır.

D. Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz Makas’ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

8. Şikâyet konusunun çözümü amacıyla ilgili idareden istenen bilgi ve belgeler ile idarenin cevaplarına “İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları” başlığı altında; söz konusu bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesindeki tespitlere de “Olaylar” başlığı altındaki paragraflarda yer verilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

9. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.” hükmüne yer verilmiştir.

10. Anayasanın 10 uncu maddesinde; "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir." hükmüne yer verilmiştir.

11. Anayasanın 125 inci maddesinin yedinci fıkrasında; "İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." hükmü yer almaktadır.

12. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinde; "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir." hükmü yer almaktadır.

13. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 164 üncü maddesinin son fıkrasında, "Üçüncü fıkra kapsamına giren personelin her türlü özlük haklarının ve tahakkuk işlemlerinin belli merkezlerden yapılabilmesi ve ödemelerin bankacılık sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Maliye Bakanlığı yetkilidir." hükmü yer almaktadır. **20/04/2004 tarihli ve 25379 (1. Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 6 sıra nolu Genel Tebliğinde** de kamu görevlilerinin aylık ve diğer özlük haklarının banka aracılığıyla ödenmesi ve buna ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

14. Bankalar tarafından sunulan bu ek mali imkânların tasarrufuna ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama birliğinin sağlanması amacıyla 20/07/2007 tarihli ve 26588 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/21 nolu Başbakanlık Genelgesinin 4 üncü maddesi, 10/08/2010 tarihli ve 27668 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2010/17 nolu Başbakanlık Genelgesi ile değiştirilerek, "Banka tarafından verilecek promosyon miktarının tamamı personele dağıtılacaktır." şeklinde düzenlenmiştir.

15. Genelgenin 5 inci maddesi de 05/08/2008 tarihli ve 26958 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2008/18 nolu Başbakanlık Genelgesi ile değiştirilerek "Dağıtılacak promosyonlar, ilgili banka tarafından personel adına açılan hesaba aktarılmak suretiyle ödenecektir." şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

16. Genelgenin 7 nci maddesinde ise; "Genelge çerçevesinde yapılacak uygulamalar kurum personelinin rahatlıkla bilgi edinebileceği şekilde ilan panoları ve internet siteleri yoluyla ilan edilecek, aleniyet ilkesine titizlikle riayet edilecektir" hükmüne yer verilmiştir.

B. Şikâyet Konusuna İlişkin Uygulamalar 17. Kayseri 1. İdare Mahkemesinin 31/01/2012 tarihli ve E:2011/940; K:2012/104 sayılı Kararında;

"...06.08.2010 tarihinde görevine başlayan davacı tarafından, 30.04.2010 tarihinde yapılan protokol uyarınca okul çalışanlarına verilen promosyonunda tarafına verilmesi istemiyle yeni kurumuna yapılan 16.03.2011 tarihli başvurunun promosyon anlaşması yapıldığı tarihte görevde olan personelin hesabına ödendiği, bu tarihten sonra göreve başlayan davacıya promosyon ödemesinin yapılmasının mümkün olmadığı gerekçesiyle 03.05.2011 tarih ve 195 sayılı işlemle reddedilmesi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmıştır. ...

... davacının banka promosyonunun tarafına ödenmesi istemiyle yaptığı başvuru üzerine banka ile yapılan sözleşmenin imza tarihinden sonra atandığından bahisle promosyon ödemesi yapılmamış ise de ... **anlaşma süresi olan 4 yıl boyunca davacının maaşının bu banka aracılığıyla ödeneceği ve bu promosyonların peşin olarak ödendiği dikkate alındığında, davacıya ... yapılan anlaşma doğrultusunda hak ettiği banka promosyonunun ödenmemesinde hukuka ve hakkaniyete uyarlılık görülmemiştir.**

.... **davacının yeni görev yerine atanıp göreve başladığı 06.08.2010 tarihinden itibaren 4 yıl süre ile aracılığıyla maaşını alacağı açık olup bu banka ile yapılan sözleşmeden kaynaklanan promosyonun kendisine ödenmesi hakkaniyet gereğidir.**

Diğer taraftan, Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrası olan idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu hükmü uyarınca, **davacıya ödenmeyen promosyon tutarlarının davalı idareye başvurduğu tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesi gerekmektedir...**" ifadelerine yer verilmiştir.

Kayseri Bölge İdare Mahkemesi'ne itiraz yolu açık olmak üzere verilen karar itiraz yolu tüketilmeksizin kesinleşmiştir.

18. Banka promosyonu maaş anlaşmasından sonra göreve başlayan bir personelin, kendisine promosyon ödenmesi talebinin Fortis Bank Uşak Şubesi tarafından reddi üzerine Tüketici Sorunları Hakem Heyetine yaptığı başvuru neticesinde, Uşak Valiliği Tüketici Sorunları Hakem Heyeti Başkanlığının 12/10/2009 tarihli ve 13/19/06 nolu kararı ile, promosyon ödenmesine karar verilmiş; bankanın karara itirazı üzerine Uşak 1. Asliye Hukuk Mahkemesi, Tüketici Mahkemesi sıfatıyla baktığı davada, 22/04/2010 tarihli ve E:2009/360, K:2010/111 sayılı Kararı ile itirazın reddine karar vermiştir. Bankanın kararı temyiz etmesi üzerine Yargıtay 13. Hukuk Dairesinin 11/11/2010 tarihli ve E:2010/12597, K:2010/15688 sayılı Kararı ile temyiz dilekçesi; kesinlik sınırının altında kalmasından dolayı reddedilmiştir.

C. Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz Makas'ın Kamu Başdenetçisi'ne Önerisi

19. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; şikâyet konusu olayın hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı değerlendirilerek şikâyetçinin göreve başlama tarihi ile protokolün bitiş tarihi arası dönem için hesaplanacak promosyon bedelinin şikâyetçiye ödenmesi yönündeki Tavsiye Kararı Önerisi Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

D. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

20. Şikâyet başvurusu 3 numaralı paragrafta açıklandığı üzere; kendisine promosyon ödenmesi talebinde bulunmaktadır.

21. .../.... tarihinde Tapu Müdürlüğünde göreve başlayan şikâyet başvurusu ile Tapu Müdürlüğü arasında .../2013 tarihinde imzalanan maaş ödemesi protokolü uyarınca Banka tarafından Kurum personeline promosyon ödemesi yapıldığı ancak protokol tarihinden sonra göreve başlamış olması sebebiyle kendisine promosyon ödemesi yapılmadığını ifade etmiştir.

22. Kamu görevlilerinin aylık ve diğer özlük hakları bankalar ile ilgili kamu görevlisinin çalıştığı kurum arasında yapılan sözleşme ve protokoller çerçevesinde bankalar aracılığıyla ödenmekte, bankalar ise bu ödemelerden gelir elde etmektedirler. Bu gelirin karşılığı olarak bankalar tarafından ilgili kurumlara promosyon adı altında mali imkanlar sunulmaktadır. Bankalar tarafından sunulan bu ek mali imkânların tasarrufuna ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama birliğinin

sağlanması amacıyla **14, 15 ve 16** numaralı paragraflarda bahsedilen Başbakanlık Genelgeleri düzenlenmiştir.

23. Kurumumuza aynı konuda değişik tarihlerde yapılan başvurularda, banka ile yapılan promosyon protokolünden sonra göreve başlayan personele göreve başlanan tarih ile protokolün geçerli olduğu son tarih arası dönem için hesaplanacak promosyon bedelinin ödenmesi talep edilmiş olup Kurumumuzca yapılan inceleme ve araştırma neticesinde söz konusu talebin kabulü ve banka ile protokol imzalanırken sonraki dönemde muhtemel personel atamalarının göz önünde bulundurulması yönünde ilgili idarelere tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir (bkz. Kamu Başdenetçisi'nin 24.07.2014 tarihli ve 2014/432, 2014/630, 2014/660 sayılı Tavsiye Kararları).

24. Dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde, protokol tarihinden sonra işe başlayan personele promosyon ödemesi yapılıp yapılamayacağı hususunda Banka ile yazışmalar yapıldığı, Banka tarafından protokolün yukarıda bahsedilen 4.5. maddesi gereğince söz konusu ödemeyi yapamayacağı yönünde cevap verildiği; İdarenin de Banka tarafından verilen bu yöndeki cevaplara istinaden işlem yapmadığı anlaşılmıştır. İdarenin de iradesini ortaya koyarak imzaladığı bu protokolden kaynaklanan uyuşmazlıklarda idarenin hiçbir sorumluluğunun bulunmadığı kabul edilemez. Bu anlamda idare, protokolü imzaladığı tarihte basiretli davranarak Kurumunda daha sonra yeni çalışanlar istihdam edeceğini hesaplamalı ve öngörülebilirlik ilkesine uygun hareket edip sözleşme hükümlerini tartışarak imza altına almalıdır. Aksi takdirde idare, Anayasanın 125 inci maddesinde de yer verildiği üzere, çalışanına vermiş olduğu bu zararı tazmin etmekle yükümlüdür. Bu yönüyle idarenin şikâyete konu edilen işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

25. Diğer taraftan somut olayda, idare ile banka arasında düzenlenen protokol gereği şikayetçi de dâhil olmak üzere Kurumda çalışan personelin aylık ve diğer özlük hakları 15/06/2016 tarihine kadar anılan bankada adlarına açılan hesaplara aktarılmak suretiyle ödenecektir. Bununla birlikte anılan protokolün 4.5. maddesi; ilk maaş ödemesi yapıldıktan sonra kuruma yeni atanana personele banka tarafından hiçbir surette promosyon ödemesi yapılmayacağı, kurumun norm kadrosuna yeni kadro ihdas edilmesi ve/veya mevcut norm kadrodaki boş kadrolara personel atanması halinde de yeni atanan personele hiçbir surette promosyon ödemesi yapılmayacağı, Kurumun da protokol süresi içinde Bankadan başka promosyon talebinde bulunmayacağı yönünde düzenlenmiştir. Dolayısıyla şikayetçinin promosyon ödenmesi talebi, protokolda yer alan söz konusu hüküm sebebiyle karşılanmamıştır. Ne var ki şikâyetçinin göreve başlama tarihi olan .../2013 tarihinden protokolün geçerlilik süresinin sonu olan 15/06/2016 tarihine kadarki yaklaşık 3 yıllık sürede, aracılığıyla maaşını alacağı açık olup, yargı kararlarında da yer verildiği üzere, bu banka ile yapılan sözleşmeden kaynaklanan promosyonun şikayetçiye ödenmesi hakkaniyet gereğidir.

26. Bunun yanı sıra Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün **6** numaralı paragrafta yer verilen görüşlerinde; kurumların bankalarla yaptıkları protokol tarihinden sonra göreve başlayan personelin hangi koşullarla banka promosyonlarından yararlanabileceğine ilişkin hususların niteliği itibarıyla uygulamaya ilişkin olduğu ve kurum ve kuruluşlarının teşkilatı, personel yapısı ve hareketlerine göre bankalarla yaptıkları protokoller çerçevesinde ele alınmasının daha uygun olacağı yönünde değerlendirme yapılmış olup; idareler kendilerine tanınan hareket alanı içerisinde öngörülebilirlik ilkesi çerçevesinde en makul çözümü bulmaları gerekmektedir. Nitekim şikâyet edilen idare küçük bir teşkilatlanma olduğundan ve personel sayısının da az olduğu anlaşıldığından, teşkilat yapısı ve personel sayısında çok büyük değişikliklerin olmayacağı da aşikârdır. Bu anlamda personel hareketliliğinin tahmin edilebilir bir çerçevede kalacağını öngörülmesi mümkündür.

27. Yukarıda anılan Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda çeşitli bakanlıklar nezdinde komisyonlar kurularak idare ile banka arasında promosyon sözleşmesi imzalanmasından sonra atanacak ya da geçici görevle görevlendirilecek personelin olabileceği göz önünde bulundurularak gerekli tedbirler alınmaya çalışıldığı, Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı başta olmak üzere idarelerce yapılan yeni düzenlemelerle çözüm üretmeye çalışıldığı görülmektedir. Ne var ki birel idareler bazında yapılan bu düzenlemelerin ülke çapında bir çözüm sağlamadığı ve uygulama farklılıkları doğurduğu görülmektedir. Söz konusu idareninde gelecekte başvuranın açabileceği davada görev ve tazminat taleplerine muhatap olmaları söz konusu olabileceğinden protokollerde bu paragrafta yazılı idareler gibi öngörülebilir davranılması gerekmektedir.

28. Diğer yandan protokol tarihinden sonra göreve başlayan personele promosyon ödemesi yapılmamasının, Anayasanın 10 uncu maddesinde yer alan eşitlik ilkesine de aykırılık oluşturduğu görülmektedir. Bu anlamda özlük haklarını aynı banka aracılığıyla almakta olan tüm kurum çalışanlarının, bu bankanın sağlayacağı ek mali imkânlardan yararlanabilmesi eşitlik ilkesinin bir gereğidir. Protokolün imzalandığı tarihte görev yapmakta olan personele promosyon ödemesi yapılarak, protokol tarihinden sonra göreve başlayan personele söz konusu ödemenin yapılmaması suretiyle eşitlik ilkesinin ihlali neticesinde ortaya çıkacak durumun ise personel arasındaki çalışma barışına zarar vereceği açıktır.

29. Bu konuda idari yargı makamlarınca verilmiş bazı kararlar hukuki denetim sonucu protokollerde sonradan atanana promosyon ödeneceğine dair hüküm bulunmadığından bahisle sınırlı hukuk denetimi yaptıkları, hukuken bu yaklaşım doğru görülse de, hakkaniyete ve eşitliğe aykırı olduğu kuşkusuzdur. Kaldı ki başvuran maaşını aynı bankadan almaya devam edeceğinden, bankaya yatan bu para yönünden banka herhangi faiz vb. vermeyeceğinden başvuranın parasından cüz'i de olsa haketmediği bir getiri de sağlayacaktır.

30. Sonuç olarak yukarıdan bu yana yapılan açıklamalar, anılan mevzuat hükümleri, yargı kararları ile dosya içindeki bilgi ve belgeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde; şikâyetçinin, banka promosyonu ödenmesi talebinin idarece reddine ilişkin işlemin hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır.

E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

31. Şikâyete konu olayda, yukarıdaki paragraflarda da yer verildiği üzere, T.C. Anayasasının "Kanun Önünde Eşitlik" başlıklı 10 uncu maddesinde ifadesini bulan kanun önünde eşitlik ilkesinin ihlal edildiği değerlendirilmiştir.

32. Bunun dışında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13 üncü maddesindeki etkili başvuru hakkının ve 17 inci maddesindeki hakları kötüye kullanma yasağının ihlal edildiğine dair herhangi bir bulgu ve bilgiye rastlanmadığı gibi; şikâyete konu olayda, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde yazılı ve güvence altına alınmış olan başkaca bir insan hakkı ihlalinin tespit edilemediği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

F. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

33. Günümüzde demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışında idarelerden sadece hukuka uygun hareket etmeleri değil aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir.

34. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6 ncı maddesi; *"Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar."* şeklindedir. Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının 41 inci maddesinde de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup, benzer ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen "Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası"nda da yer verilmiştir.

35. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; şikâyet başvurusunun inceleme ve araştırması kapsamında Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin idare tarafından süresi içerisinde gönderildiği anlaşıldığından kanunlara uygunluk, makul sürede karar verme, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi **ilkelerine uygun davranıldığı**, ancak idarenin başvurana sadece bankayla imzalanan protokolün bir örneğini göndermekle yetindiği, başkaca bir açıklama yapmadığı ve gerekçe bildirmediği, idarenin işlemlerine karşı hangi sürelerde hangi mercilere başvurulabileceğinin gösterilmediği anlaşıldığından kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi **ilkelerine uygun davranılmadığı** tespit edilmiş olup, idareden bundan böyle bu ilkelere de uyması beklenmektedir.

IV-HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

36. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17 inci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Kamu Denetçiliği Kurumuna, dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmakta olup, 21 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca bu tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B. Yargı Yolu

37. 2709 sayılı 1982 Anayasasının Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40 inci maddesinin ikinci fıkrasında, "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı dava açma süresinden arta kalan süre içerisinde Afyonkarahisar İdare Mahkemesinde yargı yolu açıktır.

V. SONUÇ

Yukarıda açıklanan gerekçeler ve dosya kapsamına göre **ŞİKÂYETİN KABULÜNE,**

Protokol tarihinden sonra göreve başlayan şikayetçiye, göreve başladığı 21/08/2013 tarihi ile söz konusu protokolün geçerli olduğu son tarih olan 15/06/2016 tarihi arasında hesaplanacak promosyon tutarının makul sürede ödenmesi ve promosyon sözleşmesi imzalanmasından sonra idarelerine açıktan veya naklen atanacak personelin olabileceğini göz önünde bulundurularak ileride yaşanabilecek benzer problemlerin önüne geçilmesi amacıyla bundan sonra yapılacak protokollerde bu durumların göz önünde bulundurulması hususunda **TAPU MÜDÜRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Kararın şikayetçiye ve **TAPU MÜDÜRLÜĞÜNE TEBLİĞİNE,**

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır

M.Nihat ÖMEROĞLU
Kamu Başdenetçisi