

Zabıta Memurları İçin Görevde Yükselme Sınavının Açılıp Açılamayacağı

Bu Karar, zabıta memurunun görevde yükselme sınavının açılıp açılamayacağına ilişkindir.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

(OMBUDSMANLIK)

SAYI : 5157

BAŞVURU NO : 2018/17302

KARAR TARİHİ : 28/02/2019

RET KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURUYA KONU İDARE : Süleymanpaşa Belediye Başkanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU : Görevde yükselme sınavı açılması talebi hk.

BAŞVURU TARİHİ : 18/12/2018

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran özetle; 06.08.2014 tarihinden itibaren Süleymanpaşa Belediye Başkanlığı Zabıta Müdürlüğünde Zabıta Memuru kadrosunda görev yaptığı, 2014 yılından bu yana

Zabıta Komiserliği ile ilgili görevde yükselme sınavı açılmayarak bu görevin vekaleten yürütüldüğünü, ilgili idareye şahsı ve başka bir zabıta memuru arkadaşının yazılı müracaatta bulunduğunu ancak verilen cevapta, görevde yükselme eğitimi ve sınavının gündemlerinde olmadığı belirtilmesini, Kamu görevlerinin görevlendirme yolu ile yürütülmesinin ancak hizmetin gerektirdiği geçici ve istisnai durumlarda uygulanması gerektiğini, tedviren ya da vekaleten yürütülen görevlerin sürekli hale getirilecek şekilde uygulama yapılmasının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun temel ilkeleri ile uyuşmadığını, İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Lisans mezunu olmasına karşın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun temel ilkeleri arasında sayılan Kariyer, Liyakat ve Yeterlilik ilkelerinin hiçe sayılarak Lise ve dengi okul mezunu Müdür Vekili (Tedviren Atama) , Amir Vekili, Komiser Vekili kişilerin altında çalıştırılarak bu kişilerden emir aldığını, bu durumun belirtmiş olduğu ilkelere aykırılık oluşturduğunu ve etik olmadığını bu sebeplerle Belediye Zabıta Yönetmeliğinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde görevde yükselme eğitimi ve sınavı açılması talebi ile Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Başvuruya konu iddialar hakkındaki bilgi ve belge talebimize istinaden Süleymanpaşa Belediye Başkanlığı tarafından Kurumumuza gönderilen

01/02/2019 tarih ve ... sayılı cevabi yazıda; Belediyelerinde; I(bir) dereceli 1 (bir) adet, 3(üç) dereceli 5 (beş) adet, 5 (beş) dereceli 5(beş) adet, 8 (sekiz) dereceli 4(dört) adet olmak üzere toplam 15 (onbeş) adet Zabıta Komiseri kadrosu bulunduğu bunlardan, I(bir) kadrolu, 1 (bir) adet görevlendirme olmak üzere 2(iki) kişinin Zabıta Komiseri olarak görev yaptığı,

2.1 Belediyede Zabıta Memuru çalışan personele yönelik sınav açılması için 15.03.2018 tarihinde çalışma planlandığı ancak, Zabıta Müdürlüğünün 04.04.2018 tarih ve ... sayılı Başkanlık Oluru yazısı ile iptal edildiği kaldı ki sınav açılması ile ilgili bugüne kadar 2018 yılının 11'inci ayında 2(iki) başvuru yapıldığı, yapılan başvurulara verilen cevapta ise; sınav açılmasının şu anda gündemde olmaması ile birlikte planlanması durumunda tüm personele imza karşılığı duyurulacağı bilgisinin verildiğini,

2.2 Zabıta Memurlarının görevde yükselme esaslarının, Belediye Zabıta Yönetmeliğinin beşinci bölümünde (17 - 27'nci maddeleri) belirtildiği, 18'inci maddede, görevde yükselme eğitimi açılmasının düzenlendiği, bu maddenin l'inci fıkrasında; "Zabıta birimleri görevde yükselme eğitimine katılacak personeli belirleyerek insan kaynakları birimine bildirir", 2' inci fıkrasında "Belediyenin insan kaynakları birimi tarafından; atama yapılacak boş kadronun unvanı, adedi, derecesi, sınava girecek personelde aranacak

şartlar, son başvuru tarihi, sınavın yapılacağı yer ve tarihi belirlenir” denildiğini, ilgili maddenin 3,4,5 fıkralarında sürecin diğer aşamalarının belirtildiği,

2.3 Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere sınav sürecinin, ilgili birimin görevde yükselme eğitimine katılacak personeli belirleyip İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğüne bildirmesi ile başladığı,

2.4 Talep sahibi başvuran her ne kadar kendisinin Lisans mezunu olduğunu, vekil olarak görevlendirilenlerin Lise mezunu olmasının yanlış olduğunu belirtmekte ise de Zabıta Memurlarının görevde yükselme şartlarını belirleyen 17’nci maddesinin (c) bendinde Zabıta Komiserliği kadrosuna atanma şartları incelendiğinde öğrenim şartının en az Lise mezunu olması gerektiğinin görüldüğü, dolayısıyla öğrenim durumlarından doğan farkın sadece puanlamada kendisine artı puan sağlayacağı, Lise mezunlarının yükselme eğitimi ve sınavına girmelerine engel teşkil etmediği, Yükselme eğitime ve sınava girme şartlarını taşıyan herhangi bir personelin diğer şartları taşıması kaydıyla vekil olarak görevlendirilmesinde yasal olarak bir engel bulunmadığı

2.5 Belediye Başkanlıklarının 2014 yılı Mahalli Seçimlerinden sonra kurulduğu ve halâ yapılanmasını tamamlamaya çalışan bir belediye olduğu, bünyelerinde bulunan personellerin bir kısmının farklı Belediyelerden geçen personellerden oluştuğu gibi, bir kısmının da farklı kuramlardan ilk defa Belediyeye geçen personellerden oluştuğu, bu yapılanma sürecinin hala devam ettiği, Norm kadro cetvelinde toplam 429 Memur kadrosu bulunmasına rağmen bunun 298’inin boş olduğu, Zabıta Memura kadrosun normunun ise 119 olmasına rağmen sadece 34’ünün dolu olduğu,

2.6 Bu yapılanma süreci içerisinde her hangi bir personelin özlük haklarına ileride telafisi mümkün olmayacak bir işlem hatası ortaya çıkmaması için süreç yavaş işlese de detaylı bir çalışma yapılmaya özen gösterildiği,

2.7 Zabıta memurlarının görevde yükselmeleri için idarelerince sınav açmama gibi bir düşüncelerinin olmadığı nitekim bünyelerinde bulunan diğer memur personeller için de 2014 yılından bu güne kadar görevde yükselme sınavı açılmamış olmasına rağmen, 2019 Ocak ayı içerisinde Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik çerçevesinde, görevde yükselme sınavı başvurularının alınmaya başlandığı ve sürecin başlatıldığı,

2.8 Bahse konu talebe ilişkin bugüne kadar açılmış/sonuçlanmış bir dava bulunmadığı belirtilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 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",

4. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kurumun Görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; "Kurum, idarenin işleyişiyle 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.",

5. 23/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Temel ilkeler" başlıklı 3 üncü maddesinde; "Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır:

...Kariyer:

B) Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır.

Liyakat:

Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır."

6. 13/07/2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun; "Belediye teşkilatı" başlıklı 48 inci maddesinde; "Belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur

6.1 "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49 uncu maddesinin birinci fıkrasında; "Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. " hükmüne, ikinci fıkrasında "Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye

meclisinin bilgisine sunulur.”

6.2 “Zabitanın görev ve yetkileri” başlıklı 51 inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Belediye zabıta teşkilatının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilatında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir

7. 11/04/2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliğinin; “Kadro ve unvanlar” başlıklı 6 ncı maddesinde;

“Belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanları; belediyenin norm kadrosuna uygun olarak daire başkanı, zabıta müdürü, şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşur. ”

7.1 “Görevde Yükselme Şartları” başlıklı 17 nci maddesinde; “(1) Bu Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde sayılan unvanlardan daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda aşağıdaki şartlar aranır.

c) Zabıta komiserliğine atanabilmek için; 1) En az lise mezunu olmak, 2) 4 yıllık yüksek öğrenim mezunları için 2 yıl; 2 yıllık yüksek okul mezunları için 3 yıl, lise ve dengi okul mezunları için 4 yıl zabıta memuru olarak çalışmış olmak, 3) Son üç yıllık sicil notu ortalaması en az iyi derecede olmak, 4) Görevde yükselme sınavında başarılı olmak, 5) Kadro durumu elverişli olmak, şartları aranır.”

7.2 “Görevde yükselme sınavı” başlıklı 23 üncü maddesinin birinci fıkrasında;

“Görevde yükselme eğitimini tamamlayanların görevde yükselebilmeleri için Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Başkanlığına, Milli Eğitim Bakanlığına veya yüksek öğretim kurumlarından birine yaptırılacak sınavlara katılmaları ve başarılı olmaları şarttır.” düzenlemeleri bulunmaktadır.

IV. KAMUDENETÇİSİ SADETTİN KALKAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

8. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; idarece tesis edilmiş olan işlemde hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilemediğinden, başvurunun reddi yönünde hazırlanan “Ret Karar Önerisi” Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

9. Başvuran Belediye Zabıta Yönetmeliğinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde görevde yükselme eğitimi ve sınavı açılması talebi ile Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

10. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun temel ilkeleri arasında sayılan kariyer, Devlet memurlarına sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamak şeklinde, liyakat ise sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak şeklinde tanımlanmıştır. (Bknz. 5 inci paragraf) Görüldüğü üzere Yasa, devlet memurluğunu bir meslek olarak kabul etmekte ve bunlara sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlanmasını, sınıflar içinde ilerleme ve yükselme istemlerinin liyakat sistemine dayandırılmasını öngörmektedir. Bu iki ilkenin temelinde, objektif kurallar çerçevesinde "işin ehline verilmesi ve hak etme kavramı" yatmaktadır. **(Danıştay 2. Dairesinin 02/03/2016 tarihli ve E:2016/309, K:2016/997 sayılı kararı;**

11. İdarenin, bir kadroya atama yapıp yapmama hususunda takdir yetkisine sahip olduğu, ancak bu yetkinin mutlak ve sınırsız olmadığı, kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleri göz önünde tutularak kullanılması ve takdir yetkisine dayalı olarak tesis edilen işlemlerin hukuken geçerli sebeplere dayanması gerektiği idare hukukunun bilinen ilkelerindendir. Kamu görevlerinin görevlendirme yoluyla yürütülmesi ise ancak hizmetin gerektirdiği geçici ve istisnai durumlarda başvurulacak bir yoldur. Kamu hizmetlerinin tedviren ya da vekaleten yürütülmesini sürekli hale getirecek şekilde uygulama yapılamayacağı, bu yöndeki işlemlerin kariyer ve yeterlilik ilkelerine de aykırı olacağı açıktır. **(Danıştay 5. Dairesinin 17/09/2003 tarihli ve E.2003/868, K.2003/3533 sayılı kararı)**

12. İdarece gönderilen bilgi ve belgelerin incelenmesinde; Belediye Başkanlıklarının 2014 yılı Mahalli Seçimlerinden sonra kurulduğu ve halâ yapılanmasını tamamlamaya çalışan bir belediye olduğu, bünyelerinde bulunan personellerin bir kısmının farklı Belediyelerden geçen personellerden oluştuğu gibi, bir kısmının da farklı kuramlardan ilk defa Belediyeye geçen personellerden oluştuğu, bu yapılanma sürecinin hala devam ettiği, norm kadro cetvelinde toplam 429 memur kadrosu bulunmasına rağmen bunun 298'inin boş olduğu, Zabıta Memura kadrosu normunun ise 119 olmasına rağmen sadece 34'ünün dolu olduğu,

13. Belediyelerinde; I(bir) dereceli 1 (bir) adet, 3(üç) dereceli 5 (beş) adet, 5 (beş) dereceli 5(beş) adet, 8 (sekiz) dereceli 4(dört) adet olmak üzere toplam 15 (onbeş) adet Zabıta Komiseri kadrosu bulunduğu bunlardan, I(bir) kadrolu, 1 (bir) adet görevlendirme olmak üzere 2(iki) kişinin Zabıta Komiseri olarak görev yaptığı,

14. Sınav açılması ile ilgili bugüne kadar 2018 yılının 11'inci ayında 2(iki) başvuru yapıldığı, yapılan başvurulara verilen cevapta ise; sınav açılmasının şu anda gündemde olmaması ile birlikte planlanması durumunda tüm personele imza karşılığı duyurulacağı bilgisinin verildiğini,

15. Zabıta memurlarının görevde yükselmeleri için idarelerince sınav açmama gibi bir düşüncelerinin olmadığı nitekim bünyelerinde bulunan diğer memur personeller için de 2014 yılından bu güne kadar görevde yükselme sınavı açılmamış olmasına rağmen, 2019 Ocak ayı içerisinde Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik çerçevesinde, görevde yükselme sınavı başvurularının alınmaya başlandığı ve sürecin başlatıldığı,

16. Bu yapılanma süreci içerisinde her hangi bir personelin özlük haklarına ileride telafisi mümkün olmayacak bir işlem hatası ortaya çıkmaması için süreç yavaş işlese de detaylı bir çalışma yapılmaya özen gösterildiği açıklamalarına yer verilmiştir.

17. Başvuran her ne kadar kendisinin lisans mezunu olmasına karşın lise ve dengi okul mezunu Müdür Vekili (Tedviren Atama) , Amir Vekili, Komiser Vekili kişilerin altında çalıştırılarak bu kişilerden emir aldığını, bu durumun liyakat ve kariyer ilkelerine aykırılık oluşturduğunu dolayısıyla görevde yükselme sınavı açılması gerektiğini belirtmişse de Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 17 nci maddesindeki bahse konu kadroya yapılacak atamalarda en az lise mezunu olma şartının yeterli görülmesi gerçeği karşısında bu durumun liyakat ve kariyer ilkelerine aykırılık oluşturamayacağı değerlendirilmiştir.

18. Tüm bu açıklamalar ve dosya kapsamı ile birlikte Süleymanpaşa Belediye

Başkanlığının 2014 yılı Mahalli Seçimlerinden sonra kurulmuş olması ve yapılanmasının henüz tamamlanmamış olması, Zabıta Memuru kadrosu normunun 119 olmasına rağmen sadece 34'ünün dolu olması, toplam 15 (onbeş) adet Zabıta Komiseri kadrosu bulunmasına rağmen bunlardan I (bir) adetinin kadrolu, 1 (bir) adetini görevlendirme olmak üzere 2(iki) kişinin Zabıta Komiseri olarak görev yapması, sınav açılması ile ilgili bugüne kadar sadece 2(iki) başvuru yapılmış olması, bu yapılanma süreci içerisinde her hangi bir personelin özlük haklarına ileride telafisi mümkün olmayacak bir işlem hatası ortaya çıkmaması için detaylı bir çalışma yapılmaya özen gösterildiğine ilişkin idarece yapılan açıklamalar gözönünde bulundurulduğunda idarece bu aşamada görevde yükselme sınavı açılmamasına yönelik tesis edilen işlemde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı bir yön tespit edilememiştir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

19. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmede, şikayet başvurusu kapsamında, idarenin, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine uymadığı tespit edildiğinden, idarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

20. Diğer taraftan **kamu görevlerinin görevlendirme yoluyla yürütülmesinin ancak hizmetin gerektirdiği geçici ve istisnai durumlarda başvurulacak bir yol olduğu hususu göz önünde bulundurulmak suretiyle ilgili idarece makul aralıklarla görevde yükselme sınavı açılmasının kariyer ve liyakat ilkelerinin bir gereği olduğu ve personel motivasyonuna olumlu katkıda bulunacağı** hususunun idareye hatırlatılması gerektiği değerlendirilmiştir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

21. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, bu Ret Kararının başvurana tebliğ tarihinden itibaren, ilgili idarenin işlemine karşı (varsa) dava açma süresinden kalan süre, kaldığı yerden işlemeye devam edecek olup Tekirdağ İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN REDDİNE,**

Ret Kararının, **BAŞVURANA VE SÜLEYMANPAŞA BELEDİYE BAŞKANLIĞINA** tebliğ

edilmesine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ

Kamu Başdenetçisi

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

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