

Zabıta Memurları İçin Görevde Yükselme Sınavının Açılması Tavsiye Kararı

Bu Karar, zabıta memuru olarak görevine devam eden memurun, belediye başkanlığı tarafından 2009 yılından bu yana görevde yükselme sınavının açılmadığını belirterek zabıta komiserliği kadrosu için görevde yükselme sınavının açılmasına ilişkindir.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

(OMBUDSMANLIK)

SAYI : 4990

BAŞVURU NO : 2018/11000

KARAR TARİHİ : 28/02/2019

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURUYA KONU İDARE : Kadıköy Belediye Başkanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU : Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı yapılması talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 11/09/2018

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran, 2005 yılı KPSS ile İstanbul Kadıköy Belediye Başkanlığına Zabıta Memuru olarak atandığını, 13 yıllık meslek hayatı boyunca sadece 2009 yılında bir kez, Zabıta Görevde Yükselme Eğitimi ve Sınavı açıldığını, ancak belli kişilerin başvuruları kabul edilerek, kendilerinin başvurularının alınmadığını ve sonuçta yapılan usulsüzlük sonucu sınavın Danıştay tarafından iptal edildiğini, İçişleri Bakanlığınca 2007 yılında çıkarılan Zabıta Yönetmeliğinde görevde yükselme şartları belirlenmesine rağmen hala Zabıta Komiser kadrolarının sınavla değil, görevlendirme ile devam etmekte olduğunu, ancak kurumu tarafından bu ihtiyacın önemsemeyip, 9 yıldır sınav açılmadığını, Belediyenin bu süre içerisinde yaklaşık üç kez KPSS ile personel alımı yaptığını, hâlihazırda da 2009 yılı sınavının da iptal edildiği bilindiğini, Belediyenin ihtiyacı olmasına rağmen Mahalli İdareler Norm Standartlarının çok altında bir rütbeli kadroya sahip olduğunu, Mahalli İdareler Norm Yönetmeliğine göre c-16 sınıfındaki belediyenin yaklaşık 30 komiser ve 8 amir kadrosu bulunduğunu, ancak şuan 3-4 komiser muavini ve 8-10 komiserin görev yaptığını, bunlarında 7 tanesinin, en son yapılan 2009 yılındaki görevde yükselme sınavında atandığını, ancak en son 2015/9144 karar numarası ile Danıştay tarafından kadrolarının iptal edildiğini, 2018 yılında Belediyenin de bağlı olduğu, Marmara Belediyeler Birliği tarafından tüm üye belediyelere, belediye hizmetlerinin verimli şekilde yürütülmesi amacıyla 09.04-21.04 tarihleri arasında "Zabıta Görevde Yükselme Eğitimi ve Sınavı " açılacağı yönünde yazı gönderildiğini, ancak personele bu konuda hiçbir bilgilendirme ve tebligat yapılmadığını, Birliğin internet sitesinden haberdar olduğu bu görevde yükselme sınavı ve eğitime, görevin liyakatiyle yapılması ve bir anayasal hak olarak eğitime katılma isteğini başvuru süresi içerisinde kurumuna dilekçe ile bildirmesine rağmen hiçbir neden gösterilmeden talebine olumsuz cevap verildiğini belirterek kendisine görevde yükselme eğitim ve sınavına katılma hakkı verilmesini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kadıköy Belediye Başkanlığının 05/10/2018 tarihli ve ... sayılı yazısı ve eklerinde, özetle;

2.1. Başvuranın Zabıta Müdürlüğünde Zabıta Memuru olarak görev yapmakta olduğu,

2.2. Belediyelerinde boş Zabıta Komiseri kadrosu bulunmakta olduğu,

2.3. Belediyelerinde Zabıta Komiseri görevini görevlendirme ile yürüten personeller olduğunu, bu personellerin bir kısmının asıl kadrosunun Komiser Yardımcısı, diğer bir

kısının ise Zabıta Memuru Kadrosunda bulunduğu,

2.4. Zabıta Memuru görevde yükselme sınavının Belediyelerinde en son 24/07/2009 tarihinde yapıldığını, bu sınavın Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yazı İşleri Müdürlüğünün 08/06/2009 tarih ve 517 sayılı “Belediye Personeli Görevde Yükselme Eğitimi Programı” planlaması doğrultusunda yapıldığı,

2.5. Bir önceki madde de belirtilen sınava ilişkin mahkeme kararı bulunduğunu, Danıştay Beşinci Dairesinin 2014/6067 Esas, 2015/9144 Karar nolu kararıyla “atama işlemlerinin iptaline” hükmedildiği,

2.6. Belediyelerince görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı açılması için herhangi bir çalışma bulunmadığı, zabıta personeline yönelik görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı açılmadan ya da birliklerin planladığı sınavlara yönlendirmeden önce hem Zabıta Müdürlüğünün talepleri olup olmadığı sorulmakta olduğu, hem de takdir yetkisi alınmakta ve her iki uygunlukta sınav açılmasına karar verilmekte olduğu,

2.7. Bugüne kadar Belediyelerince sınav açılmamasının ya da Marmara Belediyeler Birliđinin açtığı sınava personel gönderilmemesinin gerekçelerinin;

- Marmara Belediyeler Birliği Yazı İşleri Müdürlüğünün 08/06/2009 tarih ve ... sayılı yazısıyla duyurusu yapılan “Belediye Personeli Görevde Yükselme Eğitimi Programı” planlaması doğrultusunda açılan sınavda başarılı olup ataması yapılan personelin bu sınava yapılan itirazlar sonucunda alınan yargı kararı ile atamalarının iptal edilerek eski kadro unvanlarına iade edilmesi, yargı sürecinin uzun sürmesi nedeniyle bu süreç içerisinde yeni bir sınav programı düzenlenmediği,

- Marmara Belediyeler Birliği tarafından 09/04/2018 ile 21/04/2018 tarihleri arasında sınav yapılacağı bildirilen “Zabıta Personeli Görevde Yükselme Eğitim Programı” ile ilgili yazı, personel katılımı sağlanıp sağlanmayacağı konusunda Zabıta Müdürlüğüne sorulduğu, ancak Zabıta Müdürlüğünden alınan 16/03/2018 tarih ve ... sayılı yazı ile eğitime personel katılımı olmayacağına dair cevap verilmesi, şeklinde olduğu,

2.8. Marmara Belediyeler Birliği tarafından gönderilen yazının Zabıta Müdürlüğüne duyurulduğunu,

2.9. Zabıta Müdürlüğünün unvanlı kadroya ihtiyaç talebiyle birlikte idarenin takdir yetkisinin de olumlu olması durumunda yeni bir sınav süreci başlatılabileceği, ayrıca birliklerden gelen sınav duyurularında zabıta müdürlüğünden olumlu yanıt alındığı takdirde personel yönlendirileceği, ifade edilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. Anayasamızın “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.” hükmüne,

4. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet 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.” hükmüne,

5. 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:

C) 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.” hükmüne,

6. 13/07/2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun;

6.1. “Belediye teşkilatı” başlıklı 48 inci maddesinde; “Belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.” hükmüne,

6.2. “Norm kadro ve personel istihdamı” başlıklı 49 uncu maddesinin birinci fıkrasında;

“Norm kadro ilke ve standartları İçişleri 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.” hükmüne,

6.3. “Zabitanın görev ve yetkileri” başlıklı 51 inci maddesinin üçüncü

fıkrasında; “Belediye zabıta teşkilatının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilatında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.” hükmüne,

7. 11/04/2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliğinin;

7.1. “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.” hükmüne,

7.2. “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.

a) **Zabıta şube müdürlüğüne** atanabilmek için; 1) Meslekle ilgili yüksek öğrenimi bitirmesi veya en az 4 yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak, 2) En az iki yıl zabıta amiri olarak çalışmış olmak, 3) 1-4 dereceli kadrolara atanmak için 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen süre kadar hizmeti bulunmak, 4) Son üç yıllık sicil notu ortalaması en az iyi derecede olmak, 5) Görevde yükselme sınavında başarılı olmak, 6) Kadro durumu elverişli olmak,

b) **Zabıta amirliğine** 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 komiseri olarak çalışmış olmak, 3) Yüksek öğrenim mezunu olanların 1-4 dereceli kadrolara atanmaları için 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen süre kadar hizmeti bulunmak, 4) Son üç yıllık sicil notu ortalaması en az iyi derecede olmak, 5) Görevde yükselme sınavında başarılı olmak, 6) Kadro durumu

elverişli olmak,

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.” hükmüne,

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

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

Hükümleri mevcuttur.

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

8. Yapılan inceleme ve araştırma sonucunda, idare tarafından başvuranın talebinin yerine getirilmesinin hukuka ve hakkaniyete uygun olduğu değerlendirildiğinden başvuru talebinin kabulü yönünde hazırlanan “Tavsiye Karar Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

9. Başvuran özetle, zabıta memuru olarak görev yaptığı Kadıköy Belediye Başkanlığı tarafından 2009 yılından bu yana görevde yükselme sınavı açılmadığını belirterek zabıta komiserliği kadrosu için görevde yükselme sınavı açılması talebinde bulunmaktadır.

10. Dosya kapsamında; başvuranın 01/2/2005 tarihinden bu yana Kadıköy Belediyesi Zabıta Müdürlüğünde zabıta memuru olarak çalıştığı, anılan Başkanlıkta 27 adet Zabıta Komiseri kadrosunun bulunduğu, bu kadroda 2 personelin kadrolu olarak, 8 personelin ise görevlendirme yoluyla çalıştığı, zabıta personeline yönelik 2009 yılından bu yana görevde yükselme sınavı açılmadığı ve planlanan bir görevde yükselme sınavının bulunmadığı, sınav açılmama gerekçesi olarak en son açılan görevde yükselme sınavının yargı kararıyla iptal edilmesi ve yargılamanın uzun bir süre alması ile Zabıta Müdürlüğünün personel talebinin bulunmaması gibi hususların sunulduğu anlaşılmıştır.

11. Zabıta birimleri belediye teşkilatının bir parçasıdır ve zabıta biriminin çalışma

esaları, çalışanların görev ve yetkileri, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme ve benzeri birçok konu İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir. Belediye zabıta teşkilatının personel kadro ve unvanları Belediye Zabıta Yönetmeliğinde **daire başkanı, zabıta müdürü, şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru** olarak sayılmış olup, **daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda belli şartlar aranmaktadır. Bu şartlardan biride görevde yükselme sınavında başarılı olmaktır. Görevde yükselme eğitimi aldıktan sonra görevde yükselme sınavına katılıp başarılı olan zabıta memurları durumuna uygun unvan ve kadroya atanabileceklerdir.**

12. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun temel ilkeleri arasında sayılan **kariyer, Devlet memurlarına sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamak şeklinde, liyakat ise sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak** şeklinde tanımlanmıştır. 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.**

13. 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 başvuru bir yoldur. Kamu hizmetlerinin tedviren ya da vekâleten yürütülmesini **sürekli hale getirecek şekilde uygulama yapılamayacağı, bu yöndeki işlemlerin kariyer ve yeterlilik ilkelerine de aykırı olacağı** açıktır.

14. Yukarıdan bu yana yapılan açıklamalar, anılan mevzuat hükümleri, idarenin **cevabi yazıları, yargı kararları ve tüm dosya birlikte değerlendirildiğinde;** zabıta memurlarının görevde yükselmelerine olanak tanıyacak sınavın 2009 yılından bu yana açılmadığı ve zabıta komiseri ihtiyacının görevlendirme yolu ile karşılandığı, **görevlendirme yapma veya sınavın açılmasına karar verilmesi hususlarında idarenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gereği ile hukuka uygunluk ilkelerine uygun kullandığına dair bir bilgi ve belge sunulmadığı,** sınav açılmama gerekçesi olarak öne sürülen Zabıta

Müdürlüğünün sınav açılması yönünde bir talebinin bulunmadığı hususunun ilgili Müdürlükteki görevlerin geçici görevlendirme ile yürütüldüğü hususu dikkate alındığında kabul edilebilir bir gerekçe olmadığı, yine Marmara Belediyeler Birliği tarafından sınav yapılacağını bildiren “Zabıta Personeli Görevde Yükselme Eğitim Programı” ile ilgili yazının Belediye Birimlerince personele tebliğ edilerek personelin konuyla ilgili bilgilendirilmediği, **geçici ve istisnai olarak başvurulacak bir yol olan görevlendirmenin sürekli hale getirilerek uzun süredir uygulandığı, bu nedenlerle kariyer ve liyakat ilkelerine aykırı olarak memurların sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânının kısıtlanması sonucunu doğuran görevde yükselme sınavı açılma talebinin reddi işleminin** idarenin planlanan bir görevde yükselme sınavının bulunmadığı açıklaması da dikkate alınarak **hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.**

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

15. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; Kurumumuzun bilgi ve belge talebine süresi içinde cevap verildiği, İdarenin başvuranla ilgili işlemlerinde ‘kanunlara uygunluk’, ‘makul sürede karar verme’, ‘hesap verilebilirlik’, ‘şeffaflık’, ‘kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi’, ‘karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi’ ilkelerine uygun davrandığı tespit edilmiştir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

16. 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup, İstanbul İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

İdarenin zabıta komiserliği görevde yükselme sınavı açması ve bu konuda makul sürede mağduriyetleri gidermesi için yeni bir işlem tesis etmesi hususunda **KADIKÖY BELEDİYE BAŞKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanunun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **KADIKÖY BELEDİYE BAŞKANLIĞINCA** bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA ve KADIKÖY BELEDİYE BAŞKANLIĞINA** tebliğine,

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