



T.C.
KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

KARAR

Karar Tarihi : 29.07.2021

Karar Numarası : 2021/48

A. BAŞVURAN

...

B. HAKKINDA BAŞVURU YAPILAN KAMU GÖREVLİSİ

...- ...Genel Müdürü

C. RAPORTÖR

...

D. İDDİA

Başvuran dilekçesinde özetle;

... Genel Müdürü ...'in etik ilkelere aykırı olarak kurum içi atamalar gerçekleştirdiğini ve bu çerçevede, Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği mevzuatına aykırı olarak:

1) Dört defa aylıktan kesme cezası alan ...'ın, 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Kanununun 132. maddesinin dördüncü fıkrasına aykırı olarak 17.02.2020 tarihinde ... “müdür” olarak atandığını;

2) ... Müdürlüğü'nde görev yapan ön lisans mezunu ...'in, “sadece bir günlüğüne” ...Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığını; sonraki gün ise “şef” kadrosuna atandığını;

3) Müdürlüğünde “tekniker” olarak çalışan ön lisans mezunu ...'in ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığını ve “bir gün sonra” ... Müdürlüğüne “şef” olarak atandığını;

4) Başmühendislik kadrosu unvan değişikliği sınavına tabi olmasına rağmen; Genel Müdürlük İşletme Daire Başkanlığı'nda “mühendislik” kadrosunda çalışan ...'in, 10.03.2020 tarihinde ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığını ve 12.03.2020 tarihinde ise Genel Müdürlük İşletme Daire Başkanlığı'na “Başmühendis” kadrosuna atandığını;

5) Kurumda İşletme Daire Başkanlığı'nda “mühendis” olarak çalışan ...'ın, ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığını ve kısa bir süre sonra tekrar İşletme Daire Başkanlığı'na “başmühendis” kadrosuna atandığını;

6) ... Müdürlüğü'nde “İnşaat teknikeri” kadrosunda çalışan ...'ın 12.03.2020 tarihinde “birkaç günlüğüne” ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığını; daha sonra “teknik şef” olarak ... Müdürlüğüne atandığını;

7) “Bilgisayar İşletmeni” kadrosunda görev yapan ...'in ... Müdürlüğüne “... müdürü” olarak atandığı ve birkaç gün sonra ... Müdürlüğüne “İnsan kaynakları şube müdürü” olarak atandığını;

8) Makine mühendisi ...'nın ... Müdürlüğüne “... müdürü” olarak atandığı ve “bir gün sonra” Genel Müdürlüğe “şube müdürü” kadrosuna atandığını;

9) “Şef” kadrosunda görev yapan ...’ün, ... Müdürlüğüne “... müdürü” olarak atandığı ve “bir gün sonra” Genel Müdürlüğe “şube müdürü” kadrosuna atandığını;

10) “Bilgisayar işletmeni” ...’in, ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve “bir hafta sonra” Genel Müdürlüğe “Şube müdürü” olarak atandığını;

11) “Şef” olarak görev yapan ...’un, ... Müdürlüğüne “... müdürü” olarak atandığı ve “bir gün sonra” Genel Müdürlüğe “Şube Müdürü” kadrosuna atandığını;

12) ... Müdürlüğünde “şef” olarak görev yapan ...’in, ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve birkaç gün sonra ... Müdürlüğüne “şube müdürü” olarak atandığını;

13) ... Müdürlüğünde “şef” olarak görev yapan ...’un, aynı yere önce “müdür yardımcısı” kadrosuna atandığı ve “bir gün sonra” “şube müdürü” kadrosuna atandığını;

14) Şef olarak görev yapan ...’nın, ... Daire Başkan Yardımcısı olarak atandığı ve “bir gün sonra” aynı yere “... şube müdürü” olarak atandığını;

15) ... Müdürlüğünde “mimar” olarak görev yapan ...’nın önce “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve “bir gün sonra” aynı yere “şube müdürü” olarak atandığını;

16) ... Müdürlüğünde “memur” kadrosunda çalışan ...’nın 11.03.2020 tarihinde ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve 13.03.2020 tarihinde ... Müdürlüğüne “şef” olarak atandığını;

17) ... Müdürlüğüne “memur” kadrosunda çalışan ...’ın, aynı yere “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve “bir gün sonra” ... Daire Başkanlığı’na “şube müdürü” olarak atandığını;

18) ... Müdürlüğünde “memur” olarak görev yapan ...’in, aynı yere “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve “bir gün sonra” aynı yere “şube müdürü” olarak atandığını;

19) ... Müdürlüğünde “teknik ressam” olarak görev yapan ...’un ... Müdürlüğünde “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve “bir gün sonra” ... Müdürlüğüne “İşletme şube müdürü” olarak atandığını;

20) Genel Müdürlükte “uzman” olarak görev yapan ...’in, ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve “bir gün sonra” aynı yere “şube müdürü” olarak atandığını;

21) “Sağlık memuru” olarak görev yapan -İnsan Kaynakları Daire Başkan Yardımcısının kardeşi- ...’nın, önce ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” ve “bir gün sonra” Genel Müdürlüğe “şef” olarak atandığını;

22) ... Müdürlüğünde “makine teknikeri” olarak çalışan ...’ün, ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığını ve “bir gün sonra” ... Müdürlüğüne “teknik şef” olarak atandığını;

23) ... Müdürlüğünde “koruma ve güvenlik memuru” olarak görev yapan ...’nun, ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve “iki gün” sonra ... Müdürlüğüne “şube müdürü” olarak atandığını;

24) ... Müdürlüğünde memur olarak görev yapan ...’ın, ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve daha sonra ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığı; söz konusu iki kadroya atanma şartları arasında “lisans mezunu” olmak gerekirken adı geçen “önlisans” mezunu olduğunu;

25) ...Müdürlüğü’nde memur olarak çalışan ...’nin, 12.03.2020 tarihinde ... Müdürlüğüne “müdür yardımcısı” olarak atandığı ve birkaç gün sonra ... Müdürlüğüne “şef” kadrosunda atandığı; mevzuatta ...memurlarına sadece ...Şefi olarak atanma imkânı tanındığını;

26) Konunun Sayıştay'ın 20.. ve 20.. yılı raporlarında yer aldığı ve bu tür atamalara son verilmesinin gerektiğinin değerlendirildiği, İddia edilmektedir.

E. İNCELEME

Başvuru dilekçesi, 25.05.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "Başvuru hakkı" başlıklı 31. ve "Başvuru usulü" başlıklı 33. maddesi uyarınca incelenmiş ve konunun esastan incelenmesine karar verilerek iddialar araştırılmıştır. Bu çerçevede;

1. Kurulumuzun 23.02.2021 tarihli ve 449228 sayılı yazısıyla ...Genel Müdürlüğü'nden başvuru konusu iddialara ilişkin bilgi ve belge talep edilmiştir.

2. ...Genel Müdürlüğü, 08.03.2021 tarih ve 14524 sayılı yazısıyla Kurulumuza bilgi ve belge göndermiştir. Buna göre:

2.1 İddia konusu atamaların 01.08.2019 tarih ve 90 sayılı Yönetim Kurulu Kararına istinaden ve 657 sayılı Kanununun 68. maddesinde belirtilen "*atamanın yapılabilmesi için ilgilinin; b) 1 inci ve 2'nci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300'den az olanlar için en az 10 yıl hizmetinin bulunması ve yükseköğrenim görmüş olması şarttır.*" hükmü ile 657 sayılı Kanununun 76. maddesinde yer alan "*Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı ya da başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler.*" hükümleri ve 399 sayılı KHK'nin "Atama" başlıklı 5. maddesinde belirtilen "*1 sayılı cetvelde yer alan diğer kadrolara yönetim kurulu kararı ile atama yapılır. Yönetim kurulları bu yetkilerini sınırlarını açıkça belirlemek kaydıyla devredebilirler.*" hükmü çerçevesinde meri mevzuat hükümlerine uygun olarak yapıldığı;

2.2 Birinci maddede yer alan iddiaya ilişkin olarak; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 132. maddesinde "*Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.*" hükmünün müdürlükleri kapsamadığı;

2.3 İkinci ve yirmi altıncı maddede yer alan iddialara ilişkin olarak; "müdür yardımcılığı" pozisyonunun, Kuruluşun Personel Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinde belirtilen görevde yükselmeye tabi pozisyonlar arasında sayılmadığı; Yönetmeliğin 6. maddesinde görevde yükselme sınavına tabi olmadan atanacak kadrolar ve bu kadrolara atanmak için personelde aranılacak şartlar belirlenmiş ise de müdür yardımcılığı pozisyonuna atanma yönünden

herhangi bir kriter belirtilmemiş olması nedeniyle, müdür yardımcılığı pozisyonuna yapılacak atamalar, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak atamaya yetkili merciinin takdirinde olduğu; bu nedenle başvuruya konu atamaların kuruluşun personeli arasından, gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapanlar arasından seçilerek ve bağlı olunan Bakanlığın bilgisi dahilinde yapıldığı;

2.4 Konu hakkında ayrı ayrı açılmış yeni davalardan ehliyet yönünden reddedilen ve istinafa taşınanlar ile yürütmeyi durdurma talepleri reddedilerek ilk derece mahkemesine intikal edenler olduğu;

Belirtilmiştir.

F. SAVUNMA

Kurulumuzun 02.04.2021 tarihli toplantısında ...Genel Müdürü ...'in savunmasının istenmesine karar verilmiş olup 08.04.2021 tarihli ve 905209 sayılı yazıyla, adı geçeninin savunması istenmiştir. ... Genel Müdürü ...'in, Genel Müdürlüğün 20.04.2021 tarihli ve 31097 sayılı yazısı ekinde gönderilen, yazılı savunması, Kurulumuzun 01.06.2021 tarihli toplantısında değerlendirilmiş olup ilave savunma istenmesine karar verilmiştir. Bu çerçevede Kurulumuzun 02.06.2021 tarihli ve 7856 sayılı yazısıyla ...Genel Müdürü ...'in ilave savunması istenmiştir. ...Genel Müdürü ...'in savunması, ...Genel Müdürlüğü'nün 11.06.2021 tarih ve 40812 tarih sayılı yazısı ekinde Kurulumuza sunulmuştur. Bahse konu savunmalarda özetle:

1. 20.. ve 20.. yılı Sayıştay raporlarında, Kurum içi benzer atamalara ilişkin olarak sınav açılmasının önerildiği; ancak rapora konu atamaların kendi görev süresinde yapılmadığı; raporların gereği olarak Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği kapsamında “şube müdürü” atamalarıyla ilgili olarak çalışma başlatılmış olup devam ettiği,
 2. Şikâyet konusu atamaların 01.08.2019 tarihli ve 90 sayılı Yönetim Kurulu Kararına istinaden yapılmış olması nedeniyle mevzuata uygun olduğu (atamayı yapan makamın yetkili olduğu),
 3. Birinci maddede yer alan iddiaya ilişkin olarak; aylıktan kesme cezası alanların yönetici kadrolarına atanamayacaklarına ilişkin hükmün (657 sayılı DMK md. 132) müdürlük kadrolarını kapsamadığı;
 4. Müdür yardımcılığı pozisyonunun, Kurumun Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğine tabi bir pozisyon olmadığı; ayrıca bu pozisyon için mevzuatta herhangi bir kriter öngörülmediği, ancak atamaların liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde ve gayret ve çalışmaları emsallerine göre başarılı sayılanlar arasından gerçekleştirildiği,
 5. Söz konusu atamalara ilişkin olarak açılan bazı davaların devam etmekte olduğu, bu çerçevede 5176 sayılı Kanunun 4. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca Kurulumuzca yürütülen incelemenin durdurulması gerektiği,
 6. Söz konusu atamaların ... Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu ... Bakanlığı'nın bilgisi ve onayı dahilinde gerçekleştirildiği
- Belirtilmiştir.

KARAR

...Genel Müdürü ... tarafından, kurum içinde bazı personelin sınavsız olarak görevde yükseltilmesi suretiyle kayırıldığı iddiası ile ilgili olarak yürütülen araştırma ve inceleme neticesinde elde edilen bilgi ve belgeler ile şikâyet edilen kamu görevlisinin savunması, 25.05.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Etik davranış ilkeleri, yöneticilerin, işlem, eylem ve kararlarında, dürüst ve adil olmaları konusunda rehberlik eden temel prensiplerdendir. Kamu kurumlarında kamu kaynağı ve yetkisini kullanan yöneticilere tanınan takdir yetkisinin sınırsız olmadığı; bu yetkinin kamu yararı çerçevesinde dürüstlük, tarafsızlık, adalet ve eşitlik gibi temel etik ilkelere uygun olarak kullanılması gerektiği açıktır. Kurum içi görevde yükselmelerin hangi usul ile ve hangi şartlarda yapılacağı mevzuat ile düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeler ile amaçlanan husus, aynı kurumda çalışan kişilerden liyakat açısından diğerlerine göre öne çıkan kişilerin görevlerinde yükselmesi ve böylece çalışanların yeterliliklerini artırmaları yönünde teşvik edilmesidir. Diğer yandan eşit ve adil bir görevde yükselme sürecinin kurumsal düzeyde benimsenmesi çalışma barışını da beraberinde getirecektir.

Somut olayda, söz konusu hükme istinaden “memur, makine teknikeri, mühendis, bilgisayar işletmeni, sağlık memuru” gibi alt düzey kadrolarda bulunan çalışanlar idari işlemler ile Kurumda üst düzey bir pozisyon olan “müdür/müdür yardımcılığı”na atandığı görülmektedir. İdareye bu pozisyona yapılan atamalarda takdir yetkisi tanınmış olup görevde yükselme mevzuatı kapsamına alınmamıştır. Ancak söz konusu takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri dikkate alınarak kullanılabilmesi yargı kararlarınca da kabul edilmektedir.

İddia kapsamındaki ikinci bir idari işlem ise aynı kişilerin “müdür/müdür yardımcılığı” pozisyonundan daha alt pozisyonda bulunan “şef, baş mühendis, teknik şef, şube müdürü” gibi pozisyonlara atanmalarıdır. Bu işlemlerin, 657 sayılı Kanununun 76. maddesinde yer alan, “kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden, kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68. maddedeki esaslar çerçevesinde, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri” hükmü çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmektedir.

Söz konusu iki ayrı idari işlem -ki iddia kapsamında yirmi beş çalışan için tekrarlanmıştır- bağımsız olarak ele alındığında mevzuata uygunluğu değerlendirilebilecektir. Ancak yirmi beş kişi açısından -her biri birkaç gün süren ve ikişer idari işlemden oluşan- iddia konusu süreçler bir bütün olarak değerlendirildiğinde; kurumsal düzeyde etik dışı bir uygulamanın olduğu görülmektedir. Şöyle ki: yöneticiye tanınan takdir yetkisi çerçevesinde, çalışanın, öncelikle üst bir pozisyona atanması ve hemen takip eden birkaç gün içinde daha alt bir pozisyona ve aslında görevde yükselme mevzuatı çerçevesinde sınav ve yeterlilik ile gelebileceği ve ilk pozisyonundan daha üstte bulunan bir pozisyona atanmasının, hayatın olağan akışına uygun olmadığı açıktır.

Çalışanın sadece birkaç günlüğüne “müdür/müdür yardımcılığı” pozisyona atanması, ilgilinin bu görevde kalması yönünde bir iradenin veya amacın olmadığı ve dolayısıyla atamanın “hizmetin gerekleri” doğrultusunda yapılmadığını ortaya koymaktadır. Diğer yandan, 18/4/1999 tarihli ve 23670 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümleri uyarınca “şef, baş mühendis, teknik şef, şube müdürü” gibi görevlere yapılacak atamaların “öğrenim düzeyi ve hizmet süresi” ile beraber liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması göz önüne alınarak ve sınav yapılmak suretiyle, gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İddia konusu atamalar, her ne kadar ... Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu'nun 01.08.2019 tarihli ve 90 sayılı kararına istinaden (Genel Müdür tarafından) gerçekleştirilmiş olsa da yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, mevzuatta tanınan takdir yetkisinin amacı dışında kullanılması usulü ile bazı çalışanların mevzuat ve temel ilkeler uyarınca sınavla gelebilecekleri görevlere, yasal zorunluluklar aşılarak getirilmesine ve bu suretle kayırmacılığa yol açmaktadır.

İddia konusu atama işlemlerine karşı her ne kadar idari yargı düzeninde dava açılmış olsa da söz konusu yargılamalar ya birinci işlem (ör. memur-müdür yardımcısı) ya da ikinci işlem (ör. müdür yardımcısı-şef) yönünden incelemeleri kapsamaktadır. Yukarıda ifade edildiği üzere, Kurulumuzca, etik davranış ilkeleri yönünden yürütülen incelemenin konusunu, bir bütün halinde “birkaç günde gerçekleştirilen iki ayrı idari işlemi içeren süreç” oluşturmaktadır. Ayrıca yirmi beş (25) kişi hakkındaki atama işlemlerinden sekizi (8) hakkında açılmış bir dava bulunmamakla birlikte on iki (12) kişinin atamaları hakkında açılan davalar ehliyet yönünden reddedilmiş (bunlardan bir tanesi istinaf süreci sonrasında ilk derece mahkemesinde devam etmektedir); diğer bir ifadeyle yargı makamları konuyu esastan incelememiştir. Netice itibarıyla sadece beş (5) kişinin atama işlemleri hakkında ilk derece mahkemelerinde davalar devam etmekte olup on dokuz (19) atama yönünden bu durum söz konusu değildir. Dolayısıyla Kurulumuz tarafından bu atamalar ile sınırlı olmak üzere inceleme yürütülmüştür. Konu hakkında ... 1. İdare Mahkemesince esas yönünden verilen “hukuka aykırılık bulunmadığına” dair karar ile ...Müdürlüğü'nde “müdür yardımcısı” olarak görev yapan ...'in ... Müdürlüğünde “şef” olarak atanması, “daha alt bir kadroya naklen atama” hükümleri çerçevesinde hukuka aykırı görülmemiştir. Bu karar, yöneticinin takdir hakkı çerçevesinde, çalışanı önce üst bir pozisyona atanması ve bu işlemi takip eden birkaç gün içinde, ilk görevinden daha üst bir görev olmakla birlikte ikinci atandığı görevden daha alt bir görev olan, şeflik kadrosuna atanmasını kapsamamaktadır. Dolayısıyla yargı makamınca verilen karar mikro ölçekte “tek bir” idari işleme ilişkin iken Kurulumuz tarafından yürütülen inceleme makro ölçekte “bir sürece” ilişkindir.

Sonuç olarak, tüm atamaların liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde hizmet gerekleri ve personel planlaması doğrultusunda yapılması gerekmektedir. Somut olayda ise, ilk atamalarda, kişilerin görevde kalma süreleri göz önüne alındığında bu yasal zorunluluğa uygun olmadığı görülmektedir. Diğer yandan bu tip atamaların kurum içindeki yaygınlığı, kamu kaynağı ve yetkisinin kamu yararına kullanılmaması konusunda bir etik sorunu aleni olarak ortaya çıkarmaktadır.

Yukarıda yer verilen açıklamalar neticesinde, ...Genel Müdürü ...'in, 25.05.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci” başlıklı 5. maddesine, “Dürüstlük ve tarafsızlık” başlıklı 9. maddesine, “Saygınlık ve güven” başlıklı 10. maddesine aykırı davranması nedeniyle etik davranış ilkelerini ihlal ettiğine,

İnceleme ve araştırma sonucunun Cumhurbaşkanlığı Makamına bildirilmesine,

Kararın birer örneğinin başvurana ve hakkında inceleme yapılan kamu görevlisine tebliğine,

Kararın tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idari yargı yolu açık olmak üzere,

Oybirliği ile karar verildi.

Başkan

Üye

Üye

Üye

Üye

Üye

Üye

Üye

Üye

Üye

Üye