



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

ŞİKAYET NO : 2016/1517

KARAR TARİHİ : 03/10/2016

TAVSİYE KARARI

ŞİKAYETÇİ

:

ŞİKAYETÇİ VEKİLİ

:

ŞİKAYET EDİLEN İDARE

: Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü

ŞİKAYETİN KONUSU

: Banka ile yapılan promosyon protokolünden sonra göreve başlayan şikâyetçiye promosyon ücreti ödenmesi talebi hakkındadır.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ : 1.4.2016

I. USÛL

A. Şikâyet Başvuru Süreci

1. Şikâyet başvurusu, Kurumumuza posta yoluyla, 01/04/2016 tarihli ve 4064 evrak numarası ile kayıt altına alınan, 31/03/2016 tarihli dilekçeyle yapılmıştır. Şikâyet başvurusunun karara bağlanması için 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41/1-a maddesi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikâyetin incelenmesine ve araştırmasına geçilmiş, 19/07/2016 tarihli Tavsiye Kararı Önerisiyle Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

B. Ön İnceleme Süreci

2. Yapılan ön inceleme neticesinde, şikâyetçinin daha öncesinde 09/02/2016 tarihinde Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunduğu, idari başvuru yollarının tüketilmemiş olması sebebiyle taleplerinin 09/03/2016 tarihli Gönderme Kararı ile Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü ile Bankası A.Ş. ye ileildiği, söz konusu Gönderme Kararı üzerine anılan İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünün 25/03/2016 tarihli ve 643 sayılı yazısıyla şikâyetçinin talebinin reddedildiği ve şikâyetçinin 01/04/2016 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. Şikâyetçi başvurusunda özetle; 09/07/2015 tarihinde Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünde memur olarak göreve başladığını, 04/03/2015 tarihinde anılan İl Müdürlüğü ile Bankası A.Ş. arasında 3 yıllığına banka promosyon maaş anlaşması yapılarak kurumda çalışan personele promosyon

ödemesi yapıldığını, ancak tarafına banka promosyonu ödenmediğini belirterek, banka promosyon ücretinin ödenmesini talep etmiştir.

B. İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları

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

5.1. Bankası A.Ş. Şubesi ile Müdürlükleri arasında 04/03/2015 tarihinde maaş ödeme protokolü imzalandığı,

5.2. Anılan protokol uyarınca bankadan alınan 60.250 TL promosyon ödemesinin o tarihte çalışmakta olan 55 kurum personeline eşit şekilde dağıtıldığı,

5.3. Şikâyetçi ..'ın 09/07/2015 tarihinde Müdürlüklerinde açıktan atanarak göreve başladığı,

5.4. Müdürlüklerinin Bankası Şubesi ile yapmış olduğu 04/03/2015 tarihli protokolle; söz konusu sözleşmenin o günkü 55 kişilik personel listesi üzerinden yapıldığı, sonradan personel sayısında artış olması halinde bankadan ilave bir promosyon ödemesi yapılması talebinde bulunulmayacağına dair karşılıklı taahhüt anlaşması yapılmış olduğundan şikâyetçi ..'a promosyon ödemesi yapılmadığı,

5.5. Yapılan protokolün 5 inci maddesinde, personel sayısında artış olması veya promosyon almayan personel bulunması ve bunlarla sınırlı olmamak üzere başkaca bir neden veya gerekçe ile bankadan ilave bir promosyon ödemesi yapılması talebinde bulunmayacağına kabul, beyan ve taahhüt edildiği,

5.6. Protokol tarihinden sonra göreve başlayıp şikâyetçi ile aynı durumda olan 2 personelin daha bulunduğu,

5.7. Protokol tarihinde halihazırda Kurumlarında çalışmakta olup, promosyon ödemesi yapılan personelin, protokol süresi dolmadan Kurumlarından ayrılması durumunda ödenmiş olan promosyon tutarlarından kalan süreye tekabül eden kısmının iadesi Bankası Şubesi ile yapılan protokolde belirtilmediğinden talep edilmediği, hususları bildirilmiştir.

6. 29/04/2016 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 yapıp yapılamayacağına ilişkin görüş talep edilmiştir. Söz konusu yazımıza cevaben Kurumumuza iletilen **Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün 20/05/2016 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. Bankası Şubesi ile Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü arasında 04/03/2015 tarihinde maaş ödemesi protokolü imzalandığı,

7.2. Protokol uyarınca bankadan alınan 60.250 TL promosyon ödemesinin o tarihte çalışmakta olan 55 kurum personeline eşit şekilde dağıtıldığı,

7.3. Şikâyetçinin 04/03/2015 tarihinde Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünde göreve başladığı ve bahsi geçen protokol uyarınca kendisine de promosyon ödemesi yapılması taleplerinin reddedilmesi üzerine 01/04/2016 tarihinde Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunduğu, anlaşılmıştır.

D. Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz MAKAS'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

8. Şikâyet konusuna ilişkin olarak İdareden istenen bilgi ve belgeler ile idarenin cevabi yazısına "İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları" ve "Olaylar" başlığı altındaki paragraflarda yer verilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

9. **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74 üncü maddesinde;**

"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.

14. **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.

15. 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.

16. 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 aktarılacak suretiyle ödenecektir." şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

17. 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

18. 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 hakettiği banka promosyonunun ödenmemesinde hukuka ve hakkaniyete uyarlılık görülmemiştir.**

.... **davacının yeni görev yerine atanıp göreve başladığı 06.08.2010 tarihinden itibaren 4 yıl süre ile Halkbank A.Ş. 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.

19. 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

20. 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

21. Şikâyet başvurusu 4 numaralı paragrafta açıklandığı üzere; kendisine promosyon ödenmesi talebinde bulunmaktadır.

22. Şikâyetçinin 09/07/2015 tarihinde Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünde açıktan atanarak göreve başladığı, Bankası ile anılan Müdürlük arasında 04/03/2015 tarihinde imzalanmış olan maaş ödemesi protokolü uyarınca Banka tarafından Kurum personeline promosyon ödemesi yapıldığı, ancak protokol tarihinden sonra göreve başlamış olması sebebiyle şikâyetçiye promosyon ödemesi yapılmadığı anlaşılmıştır.

23. 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 15, 16 ve 17 numaralı paragraflarda bahsedilen Başbakanlık Genelgesi düzenlenmiştir.

24. 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, 15/06/2016 tarihli ve 2016/532 sayılı Tavsiye Kararları).

25. Dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde, İdare ile Banka arasında yapılmış olan 04/03/2015 tarihli protokolde; söz konusu sözleşmenin o günkü 55 kişilik personel listesi üzerinden yapıldığı, sonradan personel sayısında artış olması halinde bankadan ilave bir promosyon ödemesi yapılması talebinde bulunulmayacağına dair karşılıklı taahhüt anlaşması yapılmış olduğundan şikâyetçiye promosyon ödemesi yapılmadığı anlaşılmıştır. **İdarenin de iradesini ortaya koyarak imzaladığı bu protokolden kaynaklanan uyuşmazlıklarda idarenin hiçbir sorumluluğunun bulunmadığı kabul edilemez. Bu anlamda idare, protokolü imzaladığı tarihte basiretli davranmalı ve Kurumunda daha sonra yeni çalışanlar istihdam edeceğini hesaplamalı, öngörülebilirlik ilkesine uygun hareket edip sözleşme hükümlerini tartışarak imza altına almalıdır. Aksi takdirde İdare, 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.**

26. Diğer taraftan somut olayda, İdare ile Banka arasında düzenlenen protokol gereği şikâyetçi de dâhil olmak üzere Kurumda çalışan personelin aylık ve diğer özlük hakları 15/03/2018 tarihine kadar

anılan Bankada adlarına açılan hesaplara aktarılmak suretiyle ödenecektir. Bununla birlikte anılan Protokolün 5 inci maddesi gereği; Kuruma yeni alınacak personelin otomatik olarak bu Protokol kapsamına dahil olacağı ve Kuruma yeni alınacak personelin maaş ve diğer ödemelerinin Protokol süresince Banka tarafından gerçekleştirileceği, ancak Protokolün 20 ve 21 inci maddeleri gereğince de Kurumun personel sayısında artış olması veya promosyon almayan personel bulunması ve başkaca bir nedenle Bankadan ilave bir promosyon ödemesi yapılması talebinde bulunulmayacağı hususu kabul, beyan ve taahhüt edilmiştir. **Bu anlamda şikayetçinin promosyon ödenmesi talebi, protokolde yer alan hükümler sebebiyle karşılanmamıştır. Ne var ki şikâyetçinin göreve başlama tarihi olan 09/07/2015 tarihinden protokolün geçerlilik süresinin sonu olan 15/03/2018 tarihine kadarki yaklaşık 3 yıllık sürede, Bankası A.Ş. aracılığıyla maaşını alacağı açık olup, yargı kararlarında da yer verildiği üzere, banka ile yapılan sözleşmeden kaynaklanan promosyonun şikayetçiye ödenmesi hakkaniyet gereğidir.**

27. Şikayet başvurusunun mülkiyet hakkını ilgilendiren, kişisel hakkıyla ilgili, idarenin bankayla bir başkasının mülkiyet hakkına yönelik hakkından feragatini doğuracak şekilde protokol imzalamasının Medeni Kanun, Borçlar Kanunu vb. mevzuat hükümlerine açıkça aykırı olduğu gibi sözleşme serbestisine de aykırıdır.

28. Kaldı ki protokol tarihinden sonra göreve başlayan personele promosyon ödemesi yapılmaması, Anayasanın 10 uncu maddesinde yer alan eşitlik ilkesine aykırıdır. Bu anlamda özlük haklarını aynı banka aracılığıyla almakta olan tüm kurum çalışanının, 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 kurumundaki eşitlik ilkesinin ihlali neticesinde ortaya çıkacak durumun ise personel arasındaki çalışma barışına zarar vereceği açıktır.

29. Bunun yanı sıra Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün 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.**

30. Diğer taraftan Kurumumuza yapılan şikayet başvurularından, şikayete konu promosyon ödemelerinde idarelerin benzer nitelikte protokol hükümlerini kabul etmek suretiyle hatalı davranmaya ve bu konuda mağduriyetler yaşanmaya devam edildiği anlaşılmıştır. Dolayısıyla idarenin ve protokol tarihi sonrasında göreve başlayan kamu personelinin aleyhine olan ve eşitlik ilkesine aykırılık oluşturarak çalışma barışına da zarar veren bu tür idareyi kısıtlayıcı protokol hükümlerinin taahhüt edilmesinin engellenmesi hususunun üst düzenlemelerle idarelere bildirilmesine, idarelerin bu konuda bilgilendirilmesine ihtiyaç hasıl olduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, bankalar tarafından sunulan bu ek mali imkânların tasarrufuna ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama birliğinin sağlanması amacıyla **15, 16 ve 17 numaralı paragraflarda bahsedilen Başbakanlık Genelgeleri düzenlendiği hususu göz önünde bulundurulduğunda, protokol tarihlerinden sonra göreve başlayan kamu personelinin promosyon ödemesinden istisna tutulmasına ilişkin protokol hükümleri uygulamalarının ve bu konuda oluşacak mağduriyetlerin giderilmesi hususlarının Başbakanlık Genelgeleriyle düzenleme altına alınmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.**

31. 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

32. 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.

33. 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

34. 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.

35. 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.

36. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; şikâyet başvurusunun inceleme ve araştırması kapsamında Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin idare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, böylece "*kararların gerekçeli olması ve makul sürede karar verme*" **ilkelerine uygun davranıldığı** anlaşılmıştır.

37. Buna karşılık ilgili Kuruma yeni atanan personelin protokol sonuna kadar maaşını ilgili bankadan alacağı da dikkate alınarak; personel arasında haksızlık ve eşitsizlik yaratılmaması, çalışma huzur ve düzeninin bozulmasına neden olunmaması gerekmektedir. Kurumda çalışmakta olan personelin protokol ödemesinden yararlandırılıp, protokol tarihinden sonra göreve başlayan personelin yararlandırılmaması bakımından idarenin, "*eşitlik*" ve "*haklı beklentiye uygunluk*" **ilkelerine uygun davranmadığı** değerlendirilmektedir. Diğer taraftan idarenin, promosyon ödemesi yapılamayacağına ilişkin olarak, şikâyetçiye ve Kurumumuza iletmış olduğu yazılarda idarenin bu kararına karşı hangi sürelerde hangi mercilere başvurulabileceğinin gösterilmediği anlaşıldığından "*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*" **ilkesine uygun davranılmadığı** tespit edilmiş olup, idareden bu hususlarda bundan böyle daha özenli davranması beklenmektedir.

IV-HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

38. 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

39. 2709 sayılı 1982 Anayasasının Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40 ıncı 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 İdare Mahkemesinde yargı yolu açıktır.

V. SONUÇ

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

1- Protokol tarihinden sonra göreve başlayan şikayetçiye, göreve başladığı 09/07/2015 tarihi ile söz konusu protokolün geçerli olduğu son tarih olan 15/03/2018 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 hususlarında, **VALİLİĞİ İL KÜLTÜR VE TURİZM MÜDÜRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

2- Diğer taraftan şikayete konu edilen idarenin uygulamalarının ve yaşanan mağduriyetlerin giderilmesi için anılan konuların Başbakanlık Genelgeleriyle düzenlenmesi hususunun değerlendirmeleri ve bilgileri için (prg. 30) kararın bir örneğinin **BAŞBAKANLIĞA GÖNDERİLMESİNE,**

6328 sayılı Kanunun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, merciiince bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Bu Kararın **şikayet başvurusuna** ve gereği için **VALİLİĞİ İL KÜLTÜR VE TURİZM MÜDÜRLÜĞÜ** ile **BAŞBAKANLIĞA** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır

M.Nihat ÖMEROĞLU
Kamu Başdenetçisi