



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

ŞİKAYET NO :2014/2473

KARAR TARİHİ : 25/11/2014

**T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)**

TAVSİYE KARARI

ŞİKAYETÇİLER

1- D.Y

2-K.A

3- M.R

4-Ü.A

ŞİKAYET EDİLEN İDARE
ŞİKAYETİN KONUSU

: Maliye Bakanlığı

: Maliye Bakanlığında Defterdarlık Uzmanı olarak görev yapan şikayetçilerin; Muhasebe ve Milli Emlak Denetmen ve Denetmen Yardımcısı iken, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcısı yapılan kamu personellerinin mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla, Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin de Vergi Müfettişi ve/veya Maliye Uzmanlığı bünyesinde değerlendirilmesi ya da bu grupların sahip olduğu özlük ve statü haklarına eşdeğer bir düzenleme yapılması yönünde tavsiye kararı verilmesi talebi.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ

: Başvurular **29/05/2014 -13/06/2014** tarihleri arasındadır.

1 / 20

Şikayet başvurusu üzerine yapılan ön inceleme sonucunda;

I. USÛL A. Şikayet Başvuru Süreci

1. Şikayetçiler 12/12/2013 tarihinde Kurumumuza başvuruda bulunmuş olup Kurumca İdari Başvuru yolları tüketilmediği gerekçesi ile Maliye Bakanlığına gönderme kararı verilmiştir.

2.Şikayetçiler tarafından yapılan başvuruların incelenmesi neticesinde; Anayasa Mahkemesinin şikayete ilişkin iptal davasını reddettiği ve şikayet konusu bir kısmın yargı organlarınca görülmekte olan davalara konu olduğu tespit edilmiştir. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Başvuru ve usulü" başlıklı 17 nci maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinde, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin başvuruların incelenemeyeceği düzenlenmiştir. Benzer düzenlemeye 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesinin birinci fıkrasında da yer verilmiştir. Söz konusu hükümler çerçevesinde; şikâyet dilekçelerinde belirtilen taleplerin, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olduğu öne sürülebilirse de

yargıda görülen ve sonuçlanan Anayasa Mahkemesindeki dava ile halen görülmekte olan davaların birebir örtüşmediği, kaldı ki kanun gereği sadece hukuki inceleme, araştırma ve denetim değil **hakkaniyet (yerindelik)** denetimi yapmasının da görevi kapsamında olduğu, yasal bir engel bulunmadığı, konunun hakkaniyet yönünden ağırlıklı olarak incelenip karara bağlanması gerekmektedir.

2/1.İdari başvuru yollarını tüketen şikayetçiler; Kurumumuza posta yolu ile 29/05/2014-13/06/2014 tarihleri arasında başvurularını yapmıştır. Şikayet başvurularının 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 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikayetin incelenmesine ve araştırmasına geçilmiştir.

B. Ön İnceleme Süreci

3.Yapılan ön inceleme neticesinde, şikayet konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, şikayetçilerin menfaat ihlali koşulunu taşıdığı, idari başvuru yollarının tüketildiği, şikayetin süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle şikayetin inceleme ve araştırmasına engel bulunmadığı tespit edilmiştir.

4.28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 22 inci maddesinin üçüncü fıkrasında aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvurularının birleştirilerek incelenebileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Şikayet dosyasının incelenmesinden; konuya ilişkin benzer 3 adet 2014/2643, 2014/2747, 2014/2498 sayılı dosyaların; inceleme konusu 2014/2473 numaralı şikayet dosyası ile aralarında sebep ve konu yönünden bağlantı olduğu ve anılan şikayet dosyalarının halen incelenmekte olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durumda, şikayetin aynı sebep ve konudan doğduğu ve biri hakkında verilecek kararın diğerini etkileyecek nitelikte olduğu sonucuna varıldığından, benzer 3 adet 2014/2643, 2014/2747, 2014/2498 sayılı dosyalar 2014/2473 nolu şikayet dosyasında birleştirilmiştir.

II. OLAY VE OLGULAR A. Şikayetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

5. Şikayetçiler, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme neticesinde Defterdar emrinde görev yapan Defterdarlık Uzmanlarının denetim, inceleme ve soruşturma yetkilerinin İdarenin takdirine bırakıldığından bu görevi yürütenlerin bağımsız, tarafsız ve hakkaniyete uygun olarak çalışmasının mümkün olmadığını, bir olurla verilen denetim ve soruşturma yetkisinin her an alınmasının mümkün olduğunu, denetim yetkili Defterdarlık Uzmanlarının denetim ve incelemesini yaptığı birim müdürünün mahiyetinde çalışmasının mümkün olması ve bunun da herhangi bir kıstasa bağlı olmaksızın tamamen idarenin takdirine bırakılmasının çalışma barışını bozacağını, denetim yetkili Defterdarlık Uzmanlarının bağımsız, tarafsız ve objektif olarak denetim ve inceleme yapmasını ve rapor yazmasını engelleyeceğini belirterek; söz konusu 659 sayılı KHK ile Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcısı yapılan kamu personellerinin Maliye Bakanlığı içerisinde fonksiyonel görev tanımı, işe alınma, yetiştirilme, statü, özlük hakları konusunda birebir eşit olan Vergi

Denetmenleri (Vergi Mufettişi) ve/veya Maliye Uzmanları ile statü ve özlük hakları bakımından eşitlik sağlanarak mağduriyetlerinin giderilmesini talep etmektedirler.

B. İdarenin Şikayete İlişkin Açıklamaları

6. Yukarıda yer verilen şikayet konusuna ilişkin olarak Kurumumuzun 24/07/2014 tarih ve 36311982-101.00-6382 sayılı 20/10/2014 tarih ve 36311982-101.00-8582 sayılı yazılarına istinaden Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü tarafından verilen cevabi yazı ve eklerinde; **6/1.** 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 43 üncü maddesine dayanılarak 25/06/2012 tarihli ve 28334 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğü giren Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanları Yönetmeliğinin "Görev yerlerinin belirlenmesi ve yer değişikliği" başlıklı 35 inci maddesinde; "Defterdarlık Uzman Yardımcıları ve Defterdarlık Uzmanlarının, Defterdar emrinde veya Defterdarlık birimlerinde görevlendirileceği, Defterdar emrinde denetim ve inceleme yapmakla görevlendirilecek giriş, temel meslek eğitim ve yeterlik sınavı notları ile çalışmaları ve hizmet gerekleri dikkate alınmak suretiyle Bakanlıkça belirleneceği, Defterdar emrinde denetim ve inceleme yapmakla görevlendirilenlerin Defterdarlık birimlerinde, Defterdarlık biriminde görev yapanların ise Defterdar emrinde görevlendirilecekleri, çalışmaları ve hizmetin gereği dikkate alınarak Bakanlıkça belirleneceği..." hükmüne yer verdiği,

6/2. Defterdar emrinde görevlendirilen Defterdarlık Uzmanları ve Defterdarlık Uzman Yardımcılarının ilgili mevzuatı uyarınca görevlendirilenler hariç olmak üzere, 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Yönetmelik çerçevesi dışında kalan işlerde çalıştırılmamaları gerektiği hususunun 19/03/2013 tarihli ve 5791 sayılı 2013/2 nolu Bakanlık Genelgesi ile vurgulandığı,

6/3. 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 14 üncü maddesi uyarınca Muhasebe Denetmeni, Milli Emlak Denetmeni ve bunların yardımcıları iken Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcısı kadrolarına atanmış sayılanların halen görev yaptıkları Defterdarlıkta Defterdarın emrinde çalışmaya devam etmeleri hususunda 26/06/2012 tarihli Bakanlık Makamı onayı ile kararlaştırılmış olup, bugüne kadar da Defterdar emrinde görevlendirilen Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcılarının Defterdarlık birimlerinde görevlendirilmelerinin yapılmadığı,

6/4. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanması, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak kullanımında israfın önlenmesine yönelik olarak unvan standardizasyonunun sağlanmasının amaçlandığı,

Söz konusu amaca yönelik olarak kamu hizmetlerinin özelliğine ve gereklerine göre kariyer ve liyakat ilkeleri doğrultusunda yetişmiş nitelikli personelin, en etkin şekilde istihdamını sağlayacak şekilde düzenleme yapıldığını, bu düzenlemede kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek idari teşkilatlanmada yapılan değişiklikler neticesinde kadro unvanları değişen personelin mali hak kaybına uğramalarının önüne geçmek üzere özlük haklarının korunmasına yönelik hususların da hüküm altına alındığı,

6/5. Diğer kurumlardaki düzenlemelere paralel olarak, Bakanlığın asli hizmetlerini yürütmek üzere daha önce merkezde oluşturulmuş bulunan Muhasebat Kontrolörlüğü ve Milli Emlak Kontrolörlüğü ile Devlet Bütçe Uzmanlığı, Devlet Malları Uzmanlığı, Devlet Muhasebe Uzmanlığı kadrolarının kaldırılarak, Bakanlık merkez teşkilatında görev yapmak üzere yeni oluşturulan Maliye Uzmanlığı kadrolarına; Defterdarlıklar bünyesinde oluşturulan Muhasebe Denetmenliği ve Milli Emlak Denetmenliği ile Muhasebe Uzmanlığı ve Milli Emlak Uzmanlığı

kadrolarının kaldırılarak taşra teşkilatında görev yapmak üzere yeni oluşturulan Defterdarlık Uzmanlığı kadrolarına dönüştürüldüğü,

6/6. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemenin; unvan standardizasyonunu gerçekleştirmeye yönelik olup, ilgililerin bulunduğu unvan ile atandığı unvan arasında özlük hakları bakımından herhangi bir kayba neden olmadığı, aksine yetkilerinde genişlemeye yol açtığı ve ileri sürülen iddiaların daha fazla hak talebinden ibaret olduğu,

6/7. Ayrıca, söz konusu personelin üyesi olduğu dernekler ve bireysel olarak idari yargı meciilerinde açılan davaların olduğu,

6/8. 659 sayılı KHK' nin tümünün ve ayrı ayrı tüm maddelerinin iptaline ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle açılan davaya yönelik Anayasa Mahkemesinin 06/06/2013 tarihli ve E:2011/145, K:2013/70 sayılı kararında; söz konusu KHK'nin 17 inci maddesinin beşinci fıkrasının (h) bendiyle 178 sayılı KHK'ye eklenen Geçici 14 üncü maddeye ilişkin olarak Anayasaya aykırı olmadığına ve iptalinin reddine karar verildiği,

6/9. Şikayetçilerin müracaatlarına esas dilekçelerinde belirtmiş oldukları konular hakkında daha önce Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonuna, Başbakanlığa ve Cumhurbaşkanlığına bilgi verildiği, hususları ifade edilmiştir.

7. Şikayetçilerden D.Y'nin Kurumumuza yapmış olduğu 13/12/2014 tarih ve 2013/... sayılı başvurusu üzerine Kurumumuzca düzenlenen 20/02/2014 tarih ve 05.2014/... sayılı Gönderme Kararı uyarınca söz konusu şikayetçiye Maliye Bakanlığınca verilen cevapta; 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanması, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak kullanımında israfın önlenmesine yönelik olarak unvan standardizasyonunun sağlanmasının amaçlandığı ifade edilmiştir.

8. Şikayetçinin dilekçesinde ifade ettiği TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunun haklarında almış olduğu kararın gereklerinin muhatabı olan kurumlarca ivedi bir şekilde yerine getirilerek mağduriyetine son verilmesini talep etse de bu konuda yasal bir düzenleme yapılması gerektiği belirtilmiştir.

9. Ayrıca 7 Mayıs 2014 tarihli ve 28993 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Maliye Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme, Unvan Değişikliği ve Atama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 3 üncü maddesi ile Defterdar emrinde görevlendirilen ve en az on yıl görev yapan Defterdarlık Uzmanlarının Defterdar olarak atanmalarına imkân sağlandığı ifade edilmiştir.

C. Olaylar

10. 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 632sayılı KHK ile başlanarak toplan 35 adet KHK ile (632-666) kamu idaresinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Kamu kurumlarının teşkilat yapılarında değişiklik yapan birçok KHK ile denetim birimleri özelinde de önemli değişiklikler yapılmıştır.

11. Bu Kanun Hükmünde Kararnamelerden 646, 659 ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerini doğrudan etkilemiştir. Söz konusu 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede; asli görevleri denetim, inceleme ve soruşturma yapmak olan Muhasebat ve Milli Emlak Kontrolörleri, asli görevleri bağlı oldukları genel müdürlüklerin görev alanına giren iş ve işlemleri yürütmek olan Devlet Bütçe Uzmanı, Mali Suçları Araştırma

Uzmanı, Devlet Muhasebe Uzmanı, Devlet Gelir Politikaları Uzmanı ve Devlet Malları Uzmanı unvanlı kadrolarda bulunanlarla birlikte, yine daha öncesinde Strateji Geliştirme Başkanlığı Bünyesinde bu başkanlığın görev alanına giren iş ve işlemleri yapmak üzere istihdam edilen Maliye Uzmanı unvanlı kadrolara atanmışlardır. Milli Emlak ve Muhasebe Denetmenleri de aynı şekilde Defterdarlık Uzmanlığı'na atanmışlardır. Söz konusu KHK ile; Ülkenin her ilinde çalışan Milli Emlak ve Muhasebe Denetmenlerine soruşturma ve denetim yetkisi verilmediği gibi; Denetmenlerle eşit statüde değerlendirilen diğer Defterdarlık Uzmanlarının aksine rotasyona tabi tutulmuşlardır.

12. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Eşit İşe Eşit Ücret ilkesince yapılan düzenlemeler neticesinde; Denetmen unvanlı Vergi Denetmenleri "Vergi Müfettişi" unvanı ile aynı şekilde ortak sınavlarla Maliye Bakanlığına alınan aynı özlük haklara sahip Devlet Muhasebe ve Devlet Malları Uzmanları " Maliye Uzmanı" altına birleştirilerek mali ve sosyal haklarında iyileştirme yapıldığı halde; Muhasebe Denetmenleri ve Milli Emlak Denetmenleri (Defterdarlık Uzmanları) söz konusu bu düzenlemelerden faydalanamamışlardır.

13. Bu gelişmeler neticesinde; Maliye Bakanlığında görev yapan Defterdarlık Uzmanlarının mağduriyetlerinin giderilmesi talebiyle 29/05/2014 tarihinde Kurumumuza başvuruda bulunmuş olup, Kurumumuz tarafından Maliye Bakanlığı'na 24/07/2014 tarih ve 6382 sayılı bilgi belge isteme yazısı gönderilmiştir.

D. Kamu Denetçisinin İnceleme ve Araştırma Bulguları

14. Şikayet konusu olay ile ilgili olarak, şikayetçinin iddialarına Kararın "A. Şikayetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları" başlıklı bölümünde, şikayet edilen kurum olan Maliye Bakanlığı' nın yazımıza herhangi bir cevap vermediği ise Kararın, "B. İdarenin Şikayete İlişkin Açıklamaları" başlıklı bölümünde yer verilmiş olup, dosya kapsamında şikayetçi iddiaları ile idarenin şikayet konusuna ilişkin cevap ve değerlendirmeleri yapılmıştır.

15. Şikayetçilerin üye oldukları Muhasebe Denetmenleri Derneği' nin farklı tarihlerde talebi üzerine birimizce görüşmeler yapılmış olup; söz konusu şikayetlere ilişkin talepler değerlendirilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE A. İlgili Mevzuat

16. 06/04/2011 tarihinde kamu hizmetlerinin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, 6 ay süreli 6223 sayılı Yetki Kanunu çıkarılmıştır. Söz konusu Yetki Kanunu kapsamında toplam 35 adet KHK çıkartılmıştır. Bu KHK'lerden 646,659 ve 666 sayılı KHK'ler Muhasebe Denetmenlerini doğrudan etkilemiştir.646 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığında Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulurken Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı ile Vergi Denetmenleri birleştirilmiş, doğrudan Bakan'a bağlı olarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulmuştur. Bu KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihte Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Başkontrolörü kadrosunda bulunanlar Vergi Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettişi kadrolarına halen buldukları kadro derecesiyle herhangi bir işleme gerek kalmaksızın atanmışlardır.

17. 659 sayılı KHK ile Milli Emlak Başkontrolörü, Muhasebat Başkontrolörü; Muhasebat Kontrolörü, Milli Emlak Kontrolörü; Devlet Bütçe Uzmanı, Mali Suçları Araştırma Uzmanı, **Devlet Muhasebe Uzmanı, Devlet Gelir Politikaları Uzmanı ve Devlet Malları Uzmanı**

kadro unvanları "Maliye Uzmanı" şeklinde değiştirilmiştir. Muhasebe Denetmeni ile Milli Emlak Denetmeni ve bunların yardımcıları ile Muhasebe Uzmanı ile Milli Emlak Uzmanı ve bunların yardımcıları "Defterdarlık Uzmanı/ Uzman Yardımcısı" kadro unvanı altında birleştirilmiştir.

18. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin "Maliye Uzmanlığı ve Defterdarlık Uzmanlığı" başlıklı 43. Maddesinde; Bakanlık merkez teşkilatında Maliye Uzmanı ve Maliye Uzman Yardımcısı çalıştırılabilir. Maliye Uzmanı ve Maliye Uzman Yardımcılarına diğer görevlerinin yanı sıra görev yaptıkları başkanlık ve genel müdürlüklerin görev alanına giren konularda ilgili kuruluşlar nezdinde araştırma, inceleme ve analiz işleri ile mevzuatla kendilerine verilen diğer görevler yaptırılabilir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Personel Genel Müdürlüğünde görev yapan Maliye Uzmanlarına, yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde genel müdürlüklerin görev alanına giren konularda teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işleri yaptırılabilir.

Bakanlık taşra teşkilatında Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcısı çalıştırılabilir. Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcılarına diğer görevlerinin yanı sıra genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı işletmelerdeki saymanlıklar ve defterdarlık birimlerinde yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir. Defterdarlık uzmanlarından denetim yapmakla görevlendirilenler yer değiştirme suretiyle atamaya tabi olup, bunların görevlendirme, çalışma ve yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.

Maliye Uzman Yardımcılığına ve Defterdarlık Uzman Yardımcılığına atanabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlara ek olarak en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ile Bakanlığın görev alanına giren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve yapılacak özel yarışma sınavında başarılı olmak gerekir. Maliye Uzman Yardımcılığı ve Defterdarlık Uzman Yardımcılığı yarışma sınavı, yazılı ve sözlü aşamalardan oluşur.

Maliye Uzman Yardımcılığına atananlar, en az üç yıl fiilen çalışmak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezinin oluşturulacak komisyon tarafından kabul edilmesi kaydıyla, yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Süresi içinde tezlerini sunmayan veya tezleri kabul edilmeyenlere tezlerini sunmaları veya yeni bir tez hazırlamaları için altı ayı aşmamak üzere ilave süre verilir. Yeterlik sınavında başarılı olanların Maliye Uzmanı kadrolarına atanabilmeleri, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından asgari (C) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından buna denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olma şartına bağlıdır. Sınavda başarılı olamayanlar veya sınava girmeye hak kazandığı halde geçerli mazereti olmaksızın sınav hakkını kullanmayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. Verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayan veya ikinci defa hazırladıkları tezleri kabul edilmeyenler, ikinci sınavda başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar ile süresi içinde yabancı dil yeterliği şartını yerine getirmeyenler Maliye Uzman Yardımcısı unvanını kaybederler ve durumlarına uygun memur unvanlı kadrolara atanırlar.

Defterdarlık Uzman Yardımcılığına atananlar, en az üç yıl fiilen çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını kazanırlar. Sınavda başarılı olamayanlar veya geçerli mazereti olmaksızın sınav hakkını kullanmayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. İkinci sınavda başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar Defterdarlık Uzman Yardımcısı unvanını kaybederler ve durumlarına uygun memur unvanlı kadrolara atanırlar.

Bu madde kapsamında bulunan uzman ve uzman yardımcılara teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlerine ilişkin görevlendirmelerinde, 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33 üncü maddesinin (b) fıkrası hükmü uygulanır.

Maliye Uzmanı, Maliye Uzman Yardımcısı, Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcılarının mesleğe alınmaları, yarışma sınavı, komisyonların oluşumu, yetiştirilmeleri, tez hazırlama ve yeterlik sınavları, atanmaları, eğitimleri, çalışma ve görevlendirilmelerine ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir."

19.659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin h bendinde; Geçici 13 üncü maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki geçici madde eklenmiştir. "Geçici Madde 14 – Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yayımı tarihinde;

a) Muhasebat Başkontrolörü, Milli Emlak Başkontrolörü, Muhasebat Kontrolörü, Milli Emlak Kontrolörü, Devlet Bütçe Uzmanı, Mali Suçları Araştırma Uzmanı, Devlet Muhasebe Uzmanı, Devlet Gelir Politikaları Uzmanı ve Devlet Malları Uzmanı kadrolarında bulunanlar, Maliye Uzmanı kadrolarına ve bunların yardımcıları ile stajyerleri, Maliye Uzman Yardımcısı kadrolarına,

b) Muhasebe Denetmeni, Milli Emlak Denetmeni, Muhasebe Uzmanı ve Milli Emlak Uzmanı kadrolarında bulunanlar, Defterdarlık Uzmanı kadrolarına ve bunların yardımcıları Defterdarlık Uzman Yardımcısı kadrolarına, başka bir işleme gerek kalmaksızın halen buldukları kadro dereceleriyle atanmış sayılırlar.

Muhasebat Başkontrolörü, Milli Emlak Başkontrolörü, Muhasebat Kontrolörü, Milli Emlak Kontrolörü, Devlet Bütçe Uzmanı, Mali Suçları Araştırma Uzmanı, Devlet Muhasebe Uzmanı, Devlet Gelir Politikaları Uzmanı ve Devlet Malları Uzmanı kadrolarında geçirilen süreler Maliye Uzmanı kadrosunda; Muhasebe Denetmeni, Milli Emlak Denetmeni, Muhasebe Uzmanı ve Milli Emlak Uzmanı kadrolarında geçirilen süreler Defterdarlık Uzmanı kadrosunda; Stajyer Muhasebat Kontrolörü, Stajyer Milli Emlak Kontrolörü, Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı, Mali Suçları Araştırma Uzman Yardımcısı, Devlet Muhasebe Uzman Yardımcısı, Devlet Gelir Politikaları Uzman Yardımcısı ve Devlet Malları Uzman Yardımcısı kadrolarında geçirilen süreler Maliye Uzman Yardımcısı kadrosunda; Muhasebe Denetmen Yardımcısı, Milli Emlak Denetmen Yardımcısı, Muhasebe Uzman Yardımcısı ve Milli Emlak Uzman Yardımcısı kadrolarında geçirilen süreler ise Defterdarlık Uzman Yardımcısı kadrosunda geçmiş sayılır.

Bu maddenin yayımı tarihinden önce birinci fıkranın (a) bendinde sayılan kontrolör ve uzman unvanlarını ihraz etmiş olanlardan Daire Başkanı ve üstü kadrolarda görev yapanlar, bu maddenin yayımı tarihinde Maliye Uzmanı unvanını ihraz etmiş sayılır. Bunların stajyer veya yardımcılıklarına ilişkin kadrolarda geçirdikleri süreler Maliye Uzman Yardımcısı; Kontrolör veya Uzman kadrolarında geçirdikleri süreler Maliye Uzmanı kadrosunda geçmiş sayılır.

İlgili mevzuatında düzenleme yapıncaya kadar, Maliye Uzmanı ve Maliye Uzman Yardımcılarına 657 sayılı Kanunun 152 nci maddesine göre yapılacak zam ve tazminat ödemelerinde Devlet Bütçe Uzmanı ve Devlet Bütçe Uzman Yardımcıları için belirlenmiş olan

puan ve oranlar esas alınır. Bu madde uyarınca Maliye Uzmanı ve Maliye Uzman Yardımcısı kadrolarına atanmış sayılan Başkontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolörler, bu maddenin yayımı tarihinde 657 sayılı Kanunun 152 nci maddesi uyarınca Maliye Bakanlığı merkez denetim elemanları için belirlenmiş olan zam puanları ile özel hizmet ve denetim tazminatı oranlarından, aynı usul ve esaslar çerçevesinde yararlanmaya devam ederler. Bu zam ve tazminatlardan yararlananlara Maliye Uzmanı ve Maliye Uzman Yardımcıları için öngörülen zamlar ile özel hizmet ve denetim tazminatı ödenmez." **Hükümlerine yer verilmiştir.**

20. 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 43. maddesinin 2. fıkrasında; "Bakanlık taşra teşkilatında Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcısı çalıştırılabilir. Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcılarına diğer görevlerinin yanısıra genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı işletmelerdeki saymanlıklar ve defterdarlık birimlerinde yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir. Defterdarlık uzmanlarından denetim yapmakla görevlendirilenler yer değiştirme suretiyle atamaya tabi olup, bunların görevlendirme, çalışma ve yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir." Hükmü yer almaktadır.

21. Anayasamızın 10 uncu maddesinin beşinci fıkrası "*Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uymakla yükümlüdürler.*" hükmü düzenlenmiştir.

22. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 11 Mart 1980 tarihinde kabul edilen "**İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R (80)2 Sayılı Tavsiye Kararına** ek Takdir Yetkisinin Kullanılmasında Uygulanacak Temel İlkeleri, "*takdir yetkisini kullanan bir idari makam; (1) Yetkinin verilmiş amacından başka amaç güdemaz. (2) Yalnızca olaya ilişkin öğeleri hesaba katarak nesnellığe ve tarafsızlığa uyar. (3) Hakkaniyete uymayan ayrımcılığı önleyerek yasa önünde eşitlik ilkesini gözetir.*" düzenlemesini içermektedir.

B. Şikayet Konusuna İlişkin Uygulamalar 23. Anayasa Mahkemesinin 23/11/2013 tarih ve 28830 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan E.2011/145, K.2013770 sayılı 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'de Değişiklik Yapılması Hakkında Kararı'nda;

"Dava konusu kurullarla, Maliye Bakanlığı kadrolarında istihdam edilmekte olan kontrolör, denetmen ve uzmanlar, merkez ve taşra teşkilatları itibarıyla aynı çatı altında toplanarak, Bakanlık merkez teşkilatında Maliye Uzmanı, Bakanlık taşra teşkilatında Defterdarlık ve bunların yardımcıları şeklinde birleştirilmeleri ile bunların mali hakları, görev, yetki ve sorumlulukları ile mesleğe alınma ve yetiştirilmelerine ilişkin hususlar düzenlenerek halen Maliye Bakanlığında Muhasebat Kontrolörü, Milli Emlak Kontrolörü, Devlet Bütçe Uzmanı, Mali Suçları Araştırma Uzmanı, Devlet Muhasebe Uzmanı, Devlet Gelir Politikaları Uzmanı ve Devlet Malları Uzmanlarının Maliye Uzmanlığı kadrolarına; Muhasebe Denetmeni, Milli Emlak Denetmeni, Muhasebe Uzmanı ve Milli Emlak Uzmanlarının ise Defterdarlık Uzmanlığı kadrolarına atanmaları ve bu atamalara ilişkin teknik düzenlemeler yapılmıştır.

Kanun koyucu, kamu yararı ve hizmetin gereklerini dikkate alarak kamu görevlilerinin statüsünde, bunların unvanlarında, görev ve yetkilerinde değişiklikler yapabilir. KHK'nin genel gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, Maliye Bakanlığı kadrolarında istihdam edilmekte olan kontrolör, denetmen ve uzmanların merkez ve taşra teşkilatları itibarıyla aynı çatı altında toplanarak kontrolörler ve denetmenler eliyle yürütülmekte olan denetim hizmetinin, diğer görevlerinin yanında uzmanlarca yerine getirilmesi suretiyle daha etkin bir uzmanlaşma modelinin oluşturulması amacıyla Maliye Bakanlığının teşkilat yapısının değiştirildiği, bununla

bağlantılı olarak yeni bazı unvanların oluşturulduğu ve eski bazı unvanların ise kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Bu amacın kamu yararına yönelik olmadığı söylenemez. Teşkilatın yenilenen bu yapısı ile kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceği anayasallık denetiminin kapsamı dışındadır. Öte yandan, denetim elemanı olarak görev yapan bir kamu görevlisinin (kontrolör, denetmen) bütün meslek hayatı boyunca aynı konumunu sürdürmesini gerektiren bir anayasal zorunluluk bulunmadığından Muhasebat Kontrolörü ile Milli Emlak Kontrolörü unvanlarının Maliye Uzmanı ve Muhasebe Denetmeni ile Milli Emlak Denetmeni unvanlarının Defterdarlık Uzmanı olarak değiştirilmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Öte yandan, KHK'nin 17. maddesinin (5) numaralı fıkrasının (h) bendiyle 178 sayılı KHK'ye eklenen geçici 14. madde, Muhasebat Kontrolörü ve Milli Emlak Kontrolörü kadrolarında bulunanların Maliye Uzmanı kadrolarına, Muhasebe Denetmeni ve Milli Emlak Denetmeni kadrolarında bulunanların Defterdarlık Uzmanı kadrolarına atanmış sayılmalarını öngörmektedir. Söz konusu düzenleme, anılan kadroların kaldırılması sonucu ortaya çıkan hukuki ve fiili zorunluluklar nedeniyledir. Hukuk alanında meydana gelebilecek bu değişiklik, daha önce kural tasarrufların doğurmuş olduğu objektif ve genel hukuki durumlara da uygulanabilecektir. Soyut ve genel hukuki durumların (statülerin) en önemli özelliği bunların daima değişebilmesi ve bu değişikliğin de herkese karşı geçerli olmasıdır. Hukuk alanında meydana gelen ve hukuki statüde değişiklik yapan bu düzenlemeler, eski düzenleme uyarınca statü kazanmış ve statüsü devam eden bireyleri de kapsar. Dolayısıyla, nesnel hukuki durumların (statülerin) kazanılmış hak bahşetmesi mümkün değildir. Dava konusu kurullarla, önceden Muhasebat Kontrolörü ve Milli Emlak Kontrolörü unvanlı kadrolarda çalışmakta olan kişiler Maliye Uzmanı, Muhasebe Denetmeni ve Milli Emlak Denetmeni unvanlı kadrolarda çalışmakta olan kişiler Defterdarlık Uzmanı unvanlı kadrolara aktarılmışlardır. Kuralda, anılan kişilerin bulunduğu statülerden doğan, tahakkuk etmiş ve kendileri yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haklara ilişkin bir düzenleme öngörülmediğinden kazanılmış hakları ihlal eden bir müdahale söz konusu değildir. Bu kişilerin yeni atandıkları kadrodaki mali haklarında herhangi bir değişiklik olmamış, bunların önceki maaş ve diğer özlük hakları aynen korunmuştur. Bu nedenle maddede sayılan görevlerde bulunanların kadrolarının değiştirilmesini öngören kuralın kazanılmış hakları ihlal ettiği söylenemez." açıklamalarına yer verilmiştir.

24.TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nun 04/07/2013 tarih ve 15 sayılı kararında; "659 sayılı KHK ile yapılan düzenlemelerden sonra; görev, yetki sorumluluk ve özlük hakları bakımından emsallerine nazaran daha geride kaldıkları için mağdur olduklarını ifade eden Maliye Bakanlığına bağlı Milli Emlak Denetmenleri, Muhasebe Denetmenleri vb. çok sayıda meslek mensubunun şikâyet ve talepleri ile Komisyonumuzun bu süreçte yaptığı çalışmalar, tespitler ve elde ettiği sonuçlar neticesinde; **Başbakanlık ve Maliye Bakanlığında;** Raporda ifade edilen mağduriyetlerin giderilebilmesi için İçtüzüğün 116 ve 117'nci maddeleri doğrultusunda gerekli yasal düzenlemelerle ilgili çalışmaların yapılmasının istenmesine, Dilekçe Komisyonu Başkanlığının, Rapora/Karara konu edilen tespit, sonuç, kanaat ve değerlendirmelere ilişkin yapılacak düzenleme ve uygulamaların takipçisi olmasına 3071 sayılı Kanun ve TBMM İçtüzüğüne ilgili maddeleri gereğince, itiraz yolu açık olmak üzere oybirliğiyle karar verildi." açıklamalarına yer verilmiştir.

25.Defterdar Emrine Verilen Defterdarlık Uzmanlarının Sorunları ve Çözüm Önerilerine İlişkin Başbakanlık tarafından hazırlanan Haziran 2014 tarihli Özet Raporda; Defterdarlık Uzmanlarına yönelik farklı çözüm önerileri sunulmuş; bu çözüm önerilerinin

Maliye Bakanlığı' nın takdiri dahilinde olup Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları için bir çalışma yapılmasını, bu çalışmanın Devlet Personel Başkanlığı, Muhasebe Denetmenleri Derneği ve Milli Emlak Denetmenleri Derneklerinin de görüşleri alınarak bir düzenleme yapılması gerektiği belirtilmiştir.

26. Defterdarlık Uzmanı olarak görev yapan Davacı "S.B" tarafından Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliğinin ilgili maddelerinin iptaline yönelik Yürütmenin Durdurulması talepli Maliye Bakanlığı'na karşı açılan davada Danıştay 5. Dairesini E.2012/... sayılı ve 06/11/2013 tarihli kararında; yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir.

Söz konusu kararda 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 43 üncü maddesinin ikinci fıkrası, "Defterdarlık Uzmanı/Uzman Yardımcılarına diğer görevlerinin yanı sıra genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı işletmelerdeki saymanlıklar ve defterdarlık birimlerinde yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir." Hükmünü içerdiği; ancak 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yetkilerinin Maliye Uzmanlarına verdiği halde Defterdarlık Uzmanlarına yalnızca denetim ve inceleme yetkilerinin verildiği ve bu sebepten kanunun tanıdığı yetkiyi aşarak KHK ile sadece denetim ve inceleme yetkisi tanınan Defterdar Uzmanlarına, soruşturma yetkisinin de verilmesinin hukuka aykırı görüldüğü ifade edilmektedir. Bu nedenle, Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanları Yönetmeliği'nin 43. Maddesinin 1. Fıkrasında yer alan "ve soruşturma" ibaresi, 43. maddesinin 1. fıkrasının (d) ve (1) bentleri, 33. maddesinin 2. fıkrasının b-1 alt bendi ve (c) bendi yönünden, düzenlerin yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.

Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

27. Kararın "A. İlgili Mevzuat" başlıklı bölümünde yer alan Anayasa Mahkemesi kararı, TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nun kararı, yargı içtihatları, hüküm ve açıklamalar ile şikayet dilekçelerinde belirtilen hususlar çerçevesinde;

6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 632 sayılı KHK ile başlanarak toplan 35 adet KHK ile (632-666) kamu idaresinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Kamu kurumlarının teşkilat yapılarında değişiklik yapan birçok KHK ile denetim birimleri özelinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Şöyle ki:

27/1.633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı oluşturularak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünde Müfettiş kadrolarında bulunanlar, Genel Müdürlük Müfettişliğinden terfi ettirilerek Bakanlıkta Aile ve Sosyal Politikalar Denetçisi kadrolarına atanmışlardır.

27/2.635 sayılı KHK ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı oluşturularak Sanayi Bakanlığı Müfettişleri yeni bakanlıkta Müfettiş kadrolarına atanmışlardır.

27/3.637 sayılı KHK ile (644, 649, 653, 661 sayılı KHK'ler ile değişikliğe uğramış) Ekonomi Bakanlığı bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı oluşturularak Dış Ticaret Kontrolörleri, bu birimde Dış Ticaret Uzmanı Kadrolarına atanmışlardır, Denetim elemanlarının uzman yapılmasının ilk örneğini teşkil etmekle birlikte, KHK ile net olarak ifade edildiği üzere Dış Ticaret Kontrolörleri Denetim Hizmetleri Başkanlığına **tahsisli** Dış Ticaret Uzmanı Kadrolarına atanmışlardır. Yani unvanları değişse de yetkiler yasal zeminde devam etmektedir.

27/4.639 sayılı KHK ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kurulmuştur. Tarım ve Köyişleri Bakanlığında Müfettiş kadrolarında bulunanlar Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında Müfettiş kadrolarına atanmışlar. Bakanlık Bünyesinde bulunan Kontrolörler, 32'nci madde ile ihdas edilen ve 1 sayılı cetvelde belirtilen kadrolar içinde aynen korunmuşlardır.

27/5.640 sayılı KHK (649 ve 661 sayılı KHK'lerle değişik) ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kurulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığında bulunan Müfettişlerden istekte bulunanlar ile Gümrük Müsteşarlığı Müfettişleri başkanlıktaki Müfettiş kadrolarına atanmışlardır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığında ve Gümrük Müsteşarlığında görevli Kontrolörler Gümrük ve Ticaret Müfettişi kadrolarına atanmışlardır.

27/6.644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde "Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı" oluşturulmuş, Çevre ve Orman Bakanlığında Müfettiş kadrolarında bulunanlar arasından, Çevre ve Şehircilik Bakanı ile Orman ve Su İşleri Bakanı arasında yapılacak protokolle belirlenenler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Müfettiş kadrolarına atanmışlardır. Yine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müfettişleri bu birimde yer alan müfettiş kadrolarına atanmışlardır.

27/7.645 sayılı KHK ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı bünyesinde "Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı" oluşturulmuş, Çevre ve Orman Bakanlığında Müfettiş kadrolarında bulunanlar arasından, Çevre ve Şehircilik Bakanı ile Orman ve Su İşleri Bakanı arasında yapılacak protokolle belirlenenler Orman ve Su İşleri Bakanlığı Müfettiş kadrolarına atanmışlardır.

27/8.646 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesi ile 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklik yapılarak, Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Başkontrolörü kadrolarında bulunanlar Vergi Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettişi kadrolarına; Maliye Müfettiş Yardımcısı, Hesap Uzman Yardımcısı ve Stajyer Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmen Yardımcısı kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmışlardır.

27/9.652 sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Denetim Başkanlığı oluşturulmuş, Müfettiş kadrolarında bulunanlar Rehberlik ve Denetim Başkanlığında Denetçi kadrolarına atanmışlardır.

27/10.655 sayılı KHK ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı oluşturulmuş, Ulaştırma Bakanlığı İle Denizcilik Müsteşarlığında bulunan müfettişler Denetim Hizmetleri Başkanlığındaki müfettiş kadrolarına atanmışlardır.

27/11.663 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığı bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı oluşturulmuş, Müfettiş kadrolarında bulunanlar, Denetçi kadrolarına atanmışlardır.

27/12.659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede ise "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname" olmasına rağmen, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunda değişiklikler yapılarak Maliye Bakanlığı merkez ve taşra denetim elemanları ile

uzmanlıklarının hukuki statüleri ve yetkileri ile mali, sosyal ve özlük hakları yeniden düzenlenmektedir.

28. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile; Maliye Bakanlığında farklı hukuki statülerde ve farklı unvanlar altında görev yapan, merkez denetim elemanları (Muhasebat Başkontrolör ve Kontrolörleri ile Milli Emlak Başkontrolör ve Kontrolörleri ile bunların Stajyerleri) ile merkezde görevli uzmanlar (Devlet Bütçe Uzmanı, Mali Suçları Araştırma Uzmanı, Devlet Muhasebe Uzmanı, Devlet Gelir Politikaları Uzmanı, Devlet Malları Uzmanı ve Maliye Uzmanları ile bunların yardımcıları) "Maliye Uzmanı" ve "Maliye Uzman Yardımcısı" unvanı; taşrada görevli denetim elemanları (Muhasebe Denetmeni ile Milli Emlak Denetmeni ve bunların yardımcıları) ile taşrada görevli uzmanlar (Muhasebe Uzmanı ile Milli Emlak Uzmanı ve bunların yardımcıları) ise "Defterdarlık Uzmanı" ve "Defterdarlık Uzman Yardımcısı" kadro unvanı altında birleştirilmişlerdir.

29. Muhasebe Denetmenleri, 178 sayılı KHK'nin 43 üncü maddesinin (c) bendine ve 5.7.1995 tarih ve 22334 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Denetmenleri Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 4 üncü maddesine göre, genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı işletme ve fonlardaki saymanlıkları denetlemek, denetlenen saymanlıklardaki görevlilerin yeterlik, yetenek ve kişisel durumları ile çalışma yeri ve koşulları hakkında görüş ve düşüncelerini yazılı olarak bildirmek; yetkili merciler tarafından verilen soruşturma görevlerini yapmak, vb. görevleri yerine getirmektedir.

30. Milli Emlak Denetmenleri ise, 178 sayılı KHK'nin 43 üncü maddesinin (c) bendine ve 24.08.1995 tarihli ve 22384 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Milli Emlak Denetmenleri Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 7 nci maddesine göre, milli emlak ve Devlet mallarına ilişkin olarak inceleme ve araştırmalar; milli emlak birimlerinde denetim yapmak; memur suçlarının kovuşturulmasına ilişkin mevzuat çerçevesinde memurlar hakkında soruşturma yapmak, vb. görevleri yürütmektedir.

31. Denetmenlik de Müfettişlik ve Kontrolörlük gibi kariyer meslektir. Mesleğe özel yarışma sınavıyla denetmen yardımcısı unvanıyla girilmekte; üç yıllık eğitim ve staj süresinin sonunda yapılan yeterlilik sınavını başaran ve mesleğin gerektirdiği nitelikleri taşıyanlar denetmenlik mesleğine atanmaktadır. Denetmenliğe, özel yarışma sınavı dışında, geçici maddeler gereği yapılan kurum içi yapılan sınavla atama yapılmamaktadır. Maliye Bakanlığının taşra denetim elemanı olan Denetmenler, kariyer mesleğin tüm özelliklerini taşımaları yanında uzmanlıklardan farklı olarak idari hiyerarşinin dışında denetim hizmetlerini gördükleri ve Maliye Bakanlığının taşradaki en yüksek memuruna (Defterdar/Vergi Dairesi Başkanı) doğrudan bağlı olarak görev yaptıkları için uzmanlarla aralarında statü farkı olduğu da bir gerçektir. Denetmenlerin, Muhasebe, Milli Emlak ve Gelir Uzmanlarının görevleri gereği yaptıkları iş, işlem ve faaliyetleri Defterdar adına denetleme yetkileri vardır.

32. 659 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığının merkez teşkilatında çalışan uzmanlar Maliye Bakanlığının merkez denetim elemanı olan ve doğrudan genel müdüre bağlı görev yapan Kontrolörlerle birleştirilir ve 3600 ek gösterge, %130 Özel Hizmet Tazminatı ve 2000 puan Makam Tazminatı haklarına sahip kılınmışlardır. Buna karşılık Denetmenlerin özlük haklarında herhangi bir iyileştirme söz konusu olmamıştır. Denetmenlerle Defterdarlık Uzmanı kadrosunda birleştirilen taşra uzmanlarının özlük hakları ise denetmenlerle aynı seviyeye getirilmiştir.

Neticede merkez kadrolarında istihdam edilen uzmanlara ayrıcalık tanınmış; eş meslek grupları arasında ayrımcılık yapılmıştır.

33.659 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığının merkez teşkilatında çalışan uzmanlar Maliye Bakanlığının merkez denetim elemanı olan ve doğrudan genel müdüre bağlı görev yapan Kontrolörlerle birleştirilerek ve 3600 ek gösterge, %130 Özel Hizmet Tazminatı ve 2000 puan Makam Tazminatı haklarına sahip olmuşlardır. Buna karşılık Denetmenlerin özlük haklarında herhangi bir iyileştirme söz konusu olmamıştır. Denetmenlerle Defterdarlık Uzmanı kadrosunda birleştirilen taşra uzmanlarının özlük hakları ise denetmenlerle aynı seviyeye getirilmiştir. Buna karşın Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri ile aynı özlük haklarına sahip olan Vergi Denetmenleri 646 sayılı KHK ile "Vergi Müfettişi" yapılmıştır. 666 sayılı KHK ile birlikte bu KHK'dan önceki özlük aynı özlük haklarına sahip olan Vergi Denetmenleri ile Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri arasında Tablo-1'de görüldüğü üzere önemli bir değişiklik olmuştur.

Tablo-1: 646,659 ve 666 sayılı KHK'lar Öncesi-Sonrası Özlük Hakları Karşılaştırması

		646, 659 ve 666 sayılı KHK ÖNCESİ		646, 659 ve 666 sayılı KHK SONRASI			
UNVAN	DERECE	EK GÖSTERGE	NET MAAŞ	DERECE	EK GÖSTERGE	MAKAM TAZMİNATI	NET MAAŞ
VERGİ DENETMENİ	1/4	2200	2.706	1/4	3600	2000	4.925
DEVLET MUHASEBE UZMANI	1/4	2200	2.698	1/4	3600	2000	4.925
MUHASEBE DENETMENİ (Denetim Yetkili Defterdarlık Uzmanları)	1/4	2200	2.706	1/4	2200	-	3.237

Yukarıdaki tablodan anlaşıldığı üzere; 2011 yılı öncesinde mali ve sosyal hakları aynı olan Vergi Denetmenlerinin 646 sayılı KHK ile " Vergi Müfettişi" yapıldığı ve 666 sayılı KHK ile de özlük haklarında iyileştirme yapıldığı, Muhasebe Denetmenlerinin 659 sayılı KHK ile " **Defterdarlık Uzmanı** "yapılarak mali ve sosyal haklar yönünden mağdur oldukları görülmektedir.

34.Diğer yandan şikayet konusu olayla ilgili Maliye Bakanlığında çalışan Gelir Uzmanlarının TBMM Dilekçe Komisyonuna 2003,2004 ve 2006 tarihlerinde aynı yarışma sınavı ile mesleğe alındıklarını ancak farklı kadrolara atandıklarını belirterek zaman içerisinde yapılan düzenlemeler neticesinde bu kadrolar arasında ortaya çıkan farklar nedeniyle oluşan mağduriyetlerin giderilmesi amacıyla **TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nun 23/12/2013 tarih ve 22 sayılı kararında;** " 2003 ve 2004 yıllarında " *Devlet Gelir Uzman Yardımcılığı, Gelir Uzman Yardımcılığı ve Vergi, Denetmen Yardımcılığı Giriş Sınavı*" şeklinde üç sınav için, 2006 yılında ise "*Devlet Gelir Uzman Yardımcılığı ve Gelir Uzman Yardımcılığı Giriş Sınavı*" şeklinde iki unvan için ortak sınav yapıldığı,sınav giriş ilanlarında, sınava katılma şartları ve sınav konularının "üç unvan" için aynı olduğu üç unvan için de **başarı kriteri olarak yazılı ve sözlü notu ortalamasının 70 olması dışında bir şart belirlenmediği...**hususları belirlenerek; 646 sayılı KHK ile 3500 Vergi Denetmeninin hiçbir sınava tabi tutulmaksızın Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörleri ile birlikte Vergi Müfettişi olarak atandıkları ve kariyer imkanları ve özlük haklarının iyileştirildiği, diğer yandan 2003, 2004 ve 2006 yıllarında "**Ortak Sınavların**" yapıldığı dönemlerde üç meslek arasında var olan farklılıkların zaman içerisinde Gelir Uzmanlarının aleyhlerine daha da fazlalaştığı..."**Hususları tespit edilmiştir.**

TBMM Dilekçe Komisyonu tarafından yapılan bu tespit ve değerlendirmeler 2003 ve 2004 yılları arasında mesleğe giren Milli Emlak Denetmeni Ve Muhasebe Denetmenleri için de söz konusudur. Zira; 2003 yılında da **Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü** tarafından yapılan sınavda Devlet Malları Uzman Yardımcılığı, Milli Emlak Denetmen Yardımcılığı Ve Milli Emlak Uzman Yardımcılığı sınavları ortak yapılmıştır. 659 sayılı KHK sonrası Devlet Malları "**Maliye Uzmanı**" yapılarak özlük haklarında iyileştirme yapılırken aynı sınavla mesleğe giren Milli Emlak Denetmenleri (659 sayılı KHK sonrası Defterdarlık Uzmanı) ve Milli Emlak Uzmanları bu haktan yararlandırılmamıştır.

35.Böylece ortak kariver meslek özelliği yanında statüleri ile mali ve sosyal hakları da aynı olan Vergi Denetmenleri, 646 sayılı KHK ile "Müfettiş" statüsüne yükseltilip ve 666 sayılı KHK ile de mali ve sosyal haklarında iyileştirme yapılırken; Muhasebe Denetmenleri ile Milli Emlak Denetmenleri ise, 659 sayılı KHK ile "Defterdarlık Uzmanı" yapılarak statü kaybına uğratılmanın yanında, soruşturma yetkileri de ellerinden alınmış; ayrıca 666 sayılı KHK ile sağlanan mali ve sosyal haklardan da yararlandırılmamışlardır.

36. 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 43. maddesinin 2. fıkrasında; "Bakanlık taşra teşkilatında Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcısı çalıştırılabilir. Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcılarına diğer görevlerinin yanı sıra genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı işletmelerdeki saymanlıklar ve defterdarlık birimlerinde yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir. Defterdarlık uzmanlarından denetim yapmakla görevlendirilenler yer değiştirme suretiyle atamaya tabi olup, bunların görevlendirme, çalışma ve yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir. Hükmü yer almaktadır.

Söz konusu madde de Defterdarlık Uzmanlarından hangi personelin Denetimle yetkili olarak çalışacağı tamamen İdarenin takdirine bırakılmıştır. Bununla birlikte **Denetim Yetkili Defterdarlık Uzmanları** için rotasyon devam ederken aynı unvana sahip olan diğer Defterdarlık Uzmanları için rotasyonun olmamasının da çalışma barışını olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir.

37. Diğer yandan; Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Maliye Uzmanlığı ve Defterdarlık Uzmanlığı başlıklı 43 . maddesinde ".. Defterdarlık Uzmanı ve Defterdarlık Uzman Yardımcılarına diğer görevlerinin yanısıra genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı işletmelerdeki saymanlıklar ve defterdarlık birimlerinde **yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir.** Defterdarlık uzmanlarından denetim yapmakla görevlendirilenler yer değiştirme suretiyle atamaya tabi olup, bunların görevlendirme, çalışma ve yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir" hükmü yer almaktadır.

İlgili hüküm gereğince denetimle görevlendirilecek Defterdarlık Uzmanları bakanlığın uygun göreceği Defterdarlık uzmanları arasından alınan bir onayla **Denetim ve İnceleme yetkili** kılınmaktadır. İlgili kanun maddesine göre Denetim ve İnceleme Yetkili kılınma kanun maddesinde zikredilmiş ancak soruşturma yetkisinden bahsedilmemiştir. Dolayısıyla Kanun maddesine göre Defterdarlık Uzmanlarının kanundan kaynaklanan soruşturma yetkileri bulunmamaktadır.

Maliye Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme, Unvan Değişikliği Ve Atama Yönetmeliğinin 6. maddesine göre ise "

-Bilgi İşlem Merkezi Müdürü, Şube Müdürü, Muhakemat Müdürü, Muhasebe Müdürü, Saymanlık Müdürü, Malmüdürü, Milli Emlak Müdürü, Emlak Müdürü, Maliye Kursu Müdürü veya Personel Müdürü unvanında en az altı yıl çalışmış olmak, şartını taşıyan Müdürler Defterdar olarak atanabilmektedir.

-Muhasebe Müdürü, Saymanlık Müdürü, Malmüdürü, Şube Müdürü, Milli Emlak Müdürü, Emlak Müdürü ve Personel Müdürü unvanına sınavla atanabilmek için ise **Defterdarlık Uzmanı unvanında bulunanların en az beş yıl bu ünvanında çalışmış olmaları** gerekmektedir.

-Saymanlık Müdür Yardımcısı, Milli Emlak Müdür Yardımcısı, Emlak Müdür Yardımcısı ve Personel Müdür Yardımcısı unvanına sınavla atanabilmek için ise **Defterdarlık Uzmanı** unvanında en az iki yıl çalışmış olmak şartları aranmaktadır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 14.03.1986 tarihli ve K.N:1986/18,EN:1985/141 sayılı kararında; "....Vali tarafından görevlendirilen soruşturmacıların **memurluk görev ve derecelerinin, haklarında soruşturma yapacakları memurlardan üst ya da hiç olmazsa aynı düzeyde olmasının idare hukuku ilkeleri bakımından ve memuriyet güvencesi yönünden önem taşıyacağı kuşkusuzdur.**" denilerek açıkça denklik ilkesi kabul edilmiştir.

4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun Öninceleme başlıklı 5. maddesinde "Ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, **görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur** ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir." Hükmü yer almaktadır.

İlgili hükümler birlikte değerlendirildiğinde Maliye Bakanlığında Müdürlük ve Müdür Yardımcılığı ünvanına görevde yükselme sınavı ile atanabilen Defterdarlık Uzmanları, Müdür ve Müdür yardımcılığı ünvanlarına denk veya üstü olmaması nedeniyle **657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre disiplin soruşturması 4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre ise Defterdarlık Uzmanları, Müdür ve Müdür yardımcılarının üstü olmamaları ve Denetim Elemanı statüsü taşımadıklarından dolayı ön inceleme yapamayacakları açıktır.**

Maliye Bakanlığı taşrasında halen soruşturmalar bakandan alınan bir onayla denetim yetkili kılınan Defterdarlık Uzmanlarınca yapılmaktadır.

38. Anayasanın 2 nci maddesindeki hukuk devleti ilkesine, "hukuk güvenliği ilkesi" açısından da aykırılık oluşturmaktadır. Hukuk güvenliği ilkesi kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir. Hukuk güvenliği, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesini, tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesini zorunlu kılar. Hukuk devletinde, hukuk normları öngörülebilir olmalı, bireyler tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmeli, devlet de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmalıdır. Hukuki istikrar bunu gerektirir. Muhasebe Denetmenliği ve Milli Emlak Denetmenliği sınavına girerek, kazananlardan ve üç yıllık eğitim stajını ve sonrasında yeterlik sınavını vererek Denetmenlik kadrosuna atananlardan, günün birinde "Defterdarlık Uzmanı" kadro görev ünvanına atanacaklarını öngörebilmeleri beklenemeyeceği açıktır.

39.Hukuk güvenliği ve adalet kavramları ile istikrar arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Hukuk güvenliği ve adalet, çağdaş kamu yönetimi anlayışında, istikrar olgusunun temelini oluşturmaktadır. Hukuk güvenliği, kamu görevlileri yönünden önemli bir güvencedir. Ortak kariyer meslek özelliği yanında statüleri ile mali ve sosyal hakları da aynı olan Vergi Denetmenleri, 646 sayılı KHK ile "Müfettiş" statüsüne yükseltip ve 666 sayılı KHK ile de mali ve sosyal haklarında iyileştirme yapılırken; aynı şartlara haiz Muhasebe Denetmenleri ile Milli Emlak Denetmenlerinin de Vergi Denetmenlerine sağlanan haklar yönünden **haklı meşru bir beklentiye sahip oldukları görülmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin içtihatları da bu doğrultudadır. (Anayasa Mahkemesi'nin 16.7.2010 tarih ve E.2010/29, K.2010/90; 9.6.2011 tarih ve E.2008/31, K.2011/94 sayılı kararları)**

40. Anayasanın, 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında, herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşit olduğu; dördüncü fıkrasında, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı; beşinci fıkrasında ise, Devlet organları ile idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket etmek zorunda oldukları kurallarına yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 10 uncu maddesindeki "eşitlik ilkesini", 27.6.1995 gün ve E.1994/90, K.1995/22 sayılı Kararında; "Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında vurgulandığı gibi, Anayasanın 10 uncu maddesinde öngörülen yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmez. Yasaların uygulanmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayrılığı gözetilmesi ve bu nedenlerle eşitsizliğe, yol açılması Anayasa katında geçerli görülemez. Bu mutlak yasak, birbirinin aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını ve ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Kimi yurttaşların haklı bir nedene dayanılarak değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve değişik uygulamaları gerekli kılabilir.

Özellikle, aykırılıklara dayandığı için haklı olan nedenler, ayrı düzenlemeyi aykırı değil, geçerli kılar. **Aynı durumda olanlar için ayrı düzenleme aykırılık oluşturur. Anayasanın amaçladığı eşitlik, eylemli değil hukuksal eşitliktir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasanın öngördüğü eşitlik çiğnenmiş olmaz.** Başka bir anlatımla, kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında, yasalara konulan kurallarla değişik uygulamalar yapılamaz. Durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunluluklar, kamu yararı ya da başka haklı nedenlere dayanılarak yasalarla farklı uygulamalar getirilmesi durumunda Anayasanın eşitlik ilkesinin çiğnendiği sonucu çıkarılamaz. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, eşitliği bozduğu iddia edilen kural haklı bir nedene dayanmakta veya kamu yararı amacıyla yürürlüğe konulmuş ise bu kuralın eşitlik ilkesini zedelediğinden söz edilemez." şeklinde yorumlamıştır.

Anayasa Mahkemesi kararında da vurgulandığı üzere, Anayasa ile eylemli değil, "hukuki eşitlik" amaçlanmaktadır. Anayasanın öngördüğü eşitlik ilkesinin çiğnenmemesi için, aynı hukuksal durumların aynı, ayrı hukuksal durumların ayrı kurallara bağlı tutulması gerekmektedir.-Kişisel durumları ve nitelikleri aynı olanlar arasında, konulan kurallarla değişik uygulamaların yapılmaması gerekmektedir. Ancak, durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunlulukların kamu yararı ya da başka haklı nedenlere dayanılarak yasalarla farklı uygulamalar getirilmesi durumunda Anayasanın eşitlik ilkesinin çiğnendiği sonucu çıkarılamaz.

646 ve 659 sayılı KHK'ler ile; Maliye Bakanlığında görevli merkez denetim elemanları ve taşrada görevli Denetmenler arasında açıkça farklı uygulamalar yapılmıştır. Toplam beş ayrı kadro görev unvanıyla görev yapan merkez denetim elemanlarından üçü (Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri) doğrudan Maliye Bakanına bağlı Vergi Denetim Kurulu bünyesinde "Vergi Müfettişi" unvanlı kadrolara atanırken, diğer ikisi (Muhasebat Kontrolörleri ve Milli Emlak Kontrolörleri) şube müdürüne bağlı olarak görev yapacak "Maliye Uzmanı" kadro görev unvanına; üç ayrı kadro görev unvanıyla görev yapan taşra denetim elemanlarından Vergi Denetmenleri "Vergi Müfettişi" görev unvanlı kadroya atanarak "Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı"nda görevlendirilirken, Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri ise müdür yardımcısına bağlı görev yapacak olan "Defterdarlık Uzmanı" unvanlı kadroya atanmışlardır.

Aynı merkez denetim elemanlığı statüsüne ve aynı özlük haklarına sahip Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri ile Muhasebat ve Milli Emlak Kontrolörleri arasında; aynı taşra denetim elemanlığı statüsüne ve aynı özlük haklarına sahip **Vergi Denetmenleri ile Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri** arasında 646 ve 659 sayılı KHK'ler ile konulan kurallarda değişik uygulamalar yapılması ve böylece merkez ve taşra denetim elemanlarından bir kısmı Bakan'a bağlı vergi müfettişi yapılırken, diğerlerinin defterdarlık uzmanı yapılarak statülerinde doğrudan, özlük haklarında ise ileride (666 sayılı KHK ve sonrası) oluşacak eşitsizlikler yaratılması, Anayasanın 10 uncu maddesindeki eşitlik ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

41. Şikayet konusu, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde değerlendirildiğinde; Muhasebe Denetmenleri ile Milli Emlak Denetmenlerinin Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemeler neticesinde "Defterdarlık Uzmanı" unvanı altında birleştirilerek denetim elemanlarının mesleki unvanlarına son verildiği ve statü kaybına uğradıkları, aynı hukuksal duruma ve özlük haklarına tabi olan Vergi Denetmenlerinin Hesap Uzmanları, Maliye Müfettişleri ve Gelirler Kontrolörleri ile "Vergi Müfettişi" unvanı altında birleştirilmesinin aynı hukuksal statüde bulunanlara farklı bir düzenlemenin yapılması

sonucunu doğurduğu ve bu durumun Kanun Hükmünde Kararnameler sonrası Denetmenler arasında eşitsiz bir uygulamaya sebep olduğu hususları tespit edilmiştir.

Bu açıklamalar doğrultusunda; Defterdar emrinde görevli Defterdarlık Uzmanlarının (Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) mağduriyetlerinin giderilmesi konusunda ilgili İdarelerce gerekli yasal düzenlemelerin yapılması **hakkaniyetin gereği** olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.

C. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

42. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 11 Mart 1980 tarihinde kabul edilen "İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasında Uygulanacak Temel İlkeleri, " *takdir yetkisini kullanan bir idari makam; (1) Yetkinin verilmiş amacından başka amaç güdemez. (2) Yalnızca olaya ilişkin öğeleri hesaba katarak nesnellığe ve tarafsızlığa uyar. (3) Hakkaniyete uymayan ayrımcılığı önleyerek yasa önünde eşitlik ilkesini gözetir.*" düzenlemesini içermektedir. Buna göre idare takdir yetkisini kullanırken kendisine verilen takdir yetkisi amacı doğrultusunda hareket etmeli, nesnellik ve tarafsızlık içinde davranmalı, eşitlik ilkesine uymalıdır. Takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemler gerekçeli olmalıdır. Takdir yetkisine giren işlemler, bağımsız yargı organlarınca denetlenmelidir. Şikâyet konusu belgelerden; İdarenin statüleri ile mali ve sosyal hakları da aynı olan iki grup arasında nesnel ve tarafsız tutum göstermemesi ve hakkaniyete uymayan ayrımcılık yasağı gibi nedenlerle insan haklarının ihlal edilmediği söylenemez.

İyi Yönetişim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

43. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesine göre, Kurumumuz inceleme ve araştırmasını yaparken, İdarenin insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, ayrımcılığın önlenmesi, eşitlik, haklı beklentiye uygunluk gibi iyi yönetim ilkelerine uygun olarak işlem, eylem, tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde geçen "iyi bir yönetim hakkı"nın uygulamada ne anlama ne anlama geldiğini açıklayan ve ülkemizin de Aday Üye olduğu Avrupa Birliği'nin müktesabatının bir parçası olan Avrupa Doğru İdare Davranış Yasası'nda iyi yönetim ilkeleri ortaya konulmuş olup; bu belgenin;

44/1. 10. Maddesinin birinci fıkrası " Yetkili, hem kendi idari davranışında hem de Kurum'un idari işlemlerinde tutarlı olacaktır.", ikinci fıkrasında "Yetkili, Kurum'un geçmişteki uygulamaları ışığında, kamu üyelerinin meşru ve makul beklentilerine saygılı davranacaktır."

44/2. 5. Maddesi " Yetkili, kamudan gelen taleplerin değerlendirilmesi ve gerekli kararların alınması sürecinde herkese eşit muamele yapma ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacaktır. Aynı durumda olan kamu mensupları aynı şekilde muamele edileceklerdir."

44/3. 8. Maddesi " Yetkili, kamu üyelerini olumsuz yönde etkileyecek keyfi işlemde ve aynı zamanda gerekçesi ne olursa olsun ayrıcalıklı uygulamadan kaçınacaktır."

44/4. 11. Maddesi " Yetkili tarafsız, adil ve makul davranacaktır."

44/5. 18. Maddesinin ikinci fıkrası " Yetkili yetersiz ya da belirsiz ya da bireysel gerekçe içermeyen kararlar almaktan kaçınacaktır." hükümlerini içermektedir.

45. Statüleri, mali ve sosyal hakları 646 ve 659 sayılı KHK'lar öncesi aynı olan iki grup arasında KHK'lar sonucunda Vergi Denetmenlerine sağlanan haklardan Milli Emlak ve Muhasebat

Denetmenleri de yararlandırılmalarını istemektedirler ki, bu beklentileri haklı bir beklentidir.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

46. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin 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

47. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli TAVSİYE kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

48. 2709 Sayılı 1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40.maddesinin2.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 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı dava açma süresinden arta kalan süre içinde İdare Mahkemesine yargı yolu **başvurucuların takdirindedir.**

V. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre, **ŞİKAYETİN KABULÜNE;**

1.659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen düzenlemeler neticesinde; görev, yetki, sorumluluk, mali ve sosyal haklar yönünden mağdur olan Defterdarlık emrinde görev yapan defterdarlık uzmanlarının (659 sayılı KHK öncesi eski unvanlarıyla Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) mağduriyetlerinin giderilmesi ile ilgili olarak mevzuat değişikliği konusunda bir tasarı oluşturması hususunda; **MALİYE BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

2.Hakkaniyet ve nesafet ölçülerine aykırı söz konusu uygulamaların giderilebilmesi amacıyla, ilgili Bakanlıkça hazırlanacak "**mevzuat değişikliği teklifi**" ne ilişkin tasarıyı gündemine alması hususunda takdir ve gereği için **BAŞBAKANLIĞA,**

3.Yukarıda anılan kanunun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, MALİYE BAKANLIĞINCA bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

4.Bu kararın şikayetçilere, **BAŞBAKANLIĞA ve MALİYE BAKANLIĞINA TEBLİĞİNE**

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

M.Nihat ÖMEROĞLU

Kamu Başdenetçisi