



SAYI : 18745356-101.07.04-E.1054

BAŞVURU NO : 2017/10571

KARAR TARİHİ : 22/01/2018

### TAVSİYE KARARI

**BAŞVURAN** :

**BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ** :

**BAŞVURUYA KONU İDARE** : Adalet Bakanlığı

**BAŞVURUNUN KONUSU** : Geçici görev harcırahı ödenmesi talebi

**BAŞVURU TARİHİ** : 8.8.2017

### I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1) Kurumumuza 08/08/2017 tarihinde yapılan başvuruda, başvuran özetle Afyon E Tipi Ceza İnfaz Kurumunda infaz koruma memuru olarak görev yapmakta iken, geçici olarak Adalet Bakanlığı merkez teşkilatında görevlendirildiğini belirterek 6245 sayılı Harcırah Kanununun 14, 39 ve 42 nci maddeleri gereğince kendisine geçici görev yolluğu ödenmesi talebiyle Kurumumuza başvurmuştur.

### II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2) Kurumumuzun 18/10/2017 tarihli ve E.12528 sayılı bilgi-belge isteme yazısına cevaben gönderilen Adalet Bakanlığının 13/12/2017 tarihli ve E.2077/162858 sayılı yazısında özetle:

2.1) 6245 sayılı Harcırah Kanunu 39'uncu maddesi hükmü ve Strateji Geliştirme Başkanlığının 12/11/2012 tarih ve B.03.0.SGB.0.00.00.08/869-01/1307/3529 sayılı Genel Yazısı uyarınca; bir görevin ifası amacıyla hizmet gereği olarak ve de belli bir süreyi içermesi koşulu ile geçici olarak yurt içinde veya dışında başka bir yere (memuriyet mahalli ve ikametgâhının bulunduğu yer dışına) gönderilenlere geçici görev yolluğu olarak Harcırah Kanununun 42 nci maddesinde belirtilen sınırlamalar dikkate alınarak yol gideri ve gündelik ödenebileceği ancak, adı geçen görevlendirme onayında gündeliksiz ve yolluksuz ibaresinin bulunması veya ilgilinin gündeliksiz ve yolluksuz geçici görev talebinin olması halinde geçici görev yolluğu ödemesinden faydalanamayacağı, diğer yandan bu doğrultuda müstakar hale gelmiş Danıştay ve İdare Mahkemesi kararları ile Maliye Bakanlığının genel görüş yazılarında da değinildiği üzere, geçici görevlendirmelerde, görevlendirmenin birinci koşulu olan "hizmet gereği" koşulu ile ikinci koşulu olan "belli bir süreyi içermeyen"

görevlendirmelerin ise, artık geçici görevlendirme olmayacağı, bu sebeple de geçici görev nedeniyle katlanmak durumunda bulunduğu geçici görev harcırahı verilmesini gerektirir **ek bir giderinin olduğundan bahsedilemeyeceği**, zira mali personel politikasının bir gereği olarak **daimi bir görevin sürekli olarak icrası amacıyla atama niteliğinde bir görevlendirmenin yapıldığı**, bir yılı aşan geçici görevlendirmelerin geçici görev olmayıp personel istihdamına girdiği gerekçesiyle sürekli görev olarak değerlendirilmesi nedeniyle, **daimi nitelikteki hizmetlerin yürütülmesi amacıyla süresiz veya uzun süreli olarak görevlendirilenlere geçici görev yolluğunun ödenemeyeceğinin değerlendirildiği**,

2.2) Başvuru sahibinin Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü sayfasında yayınlanan 01/08/2017 tarihli ilan içeriğinde “Ankara, İstanbul ve İzmir Adliyelerinin kadro ve ihtiyaç durumu göz önünde bulundurularak başka bir mahalde zabıt kâtibi, şoför, mübaşir, aşçı ve hizmetli unvanlarında görev yapan personelin belirtilen adliyelerde geçici görev yolluğu da ödenmek suretiyle geçici olarak görevlendirilmelerinin düşünüldüğünün, geçici olarak görevlendirilecek personelin görevlendirildiği mahalde kalıcı olarak devam etmek istemesi halinde naklen atanma suretiyle veya koşulları oluştuğu takdirde 4/B statüsündeki personelin de nakil işlemlerinin gerçekleştirileceğinin” belirtilmiş olması karşısında idarelerinin kendisinin geçici görev yolluğu talebini reddetmesinin hukuka aykırı olduğu zira, söz konusu ilanda belirtilen personelin de geçici görev sürelerinin belli olmayıp kendisi ile aynı durumda oldukları yönündeki iddialarına ilişkin olarak: özellikle 15 Temmuz hain darbe girişiminin bastırılmasıyla birlikte faillerinin yakalanarak ceza infaz kurumlarına konulması bu kurumlarda öngörülemeyen artışın gerçekleşmesi sonucunu ortaya koyduğu, ceza infaz kurumlarında yargı önüne çıkarılmak üzere her gün yüzlerce bazen binlerce tutuklunun bir yerden bir yere nakledildiği, bu doğrultuda, Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetim, Dış Koruma, Hükümlü ve Tutukluların Sevk ve Nakilleri ile Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesi Hakkında Protokolün Sevkler ve Yol Giderleri başlıklı 21'inci maddesinin ikinci fıkrasında “Sevk planlaması yapılırken, sevke katılacak personel sayısı ve sevk giderleri dikkate alınarak hesaplanan harcırah tutarı avans olarak sevkte görevli devriye personelinin tek bir bankada ayrı ayrı açılacak hesaplarına yatırılır ve dekontları jandarmaya verilir.” hükmü uyarınca sevki gerçekleştirilecek hükümlü ve tutuklunun sevkinde görevli personele avans olarak, geçici görev yolluğu ödenmesi zarurieti bulunduğu, geçici görev yolluğu almayan jandarma personelinin göreve gitmek istemediği,

Genel Müdürlüğün harcırahsız ve yolluksuz geçici görevlendirmedeki amacının, **aynı işi yapan personele ilave olarak katlanmak zorunda olmadıkları giderleri ödemenin yersiz olacağı** düşüncesinin yanı sıra, devlet bütçesinin bir bütün olarak düşünüldüğünde **zaruri giderlerin zaruri işlerde sarfedilmesine öncelik verilmesinin daha uygun olacağı** düşüncesi olduğu, bu kapsamda geçici görev yolluğu gündeliklerinin ödendiği 03.3 Yolluklar harcama kalemine 2017 yılında genel bütçeden tahsis edilen 9.755.000,00.-TL'ye karşılık, neredeyse tamamının hükümlü ve tutuklu sevklerinde görevli jandarma personeline ödenen geçici görev yolluğu ihtiyacının ise yaklaşık 15.000.000,00.-TL olduğu hesaplanmış, yetersiz kalan kısmının Maliye Bakanlığı yedek ödenek tertibinden karşılanması taleplerinin ise ancak 2.000.000,00.-TL'lik kısmının karşılandığı,

Diğer yandan, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun yürürlüğe konulma amaçlarından birisinin de şüphesiz kamu hizmetine ihtiyaç duyulan kamu personelinin yüklenmek zorunda kaldıkları masraflarının devlet bütçesinden ödenmesinin sağlanarak, personele ayrıca bir maddi külfet yüklemenin önüne geçilmesi olduğu, **bu kapsamda ilgilinin asli görevini yaparken ödemek durumunda olduğu giderler dışınca ayrıca bir taşıt gideri vb. bir gideri ödemek zorunda**

**kalmadığı**, yolda geçen gün ve ulaşım gideri olarak herhangi bir ücret ödenmediğinin kurumunca bildirildiği,

Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kısıtlı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na azami ölçüde uyulması gerekliliği çerçevesinde yukarıda sözü edilen durum incelendiğinde; başvurucuya harcırahsız ve yolluksuz olarak yapılan geçici görevlendirmeye karşılık, harcırah ve yolluk ödenmesinin, hem eşit işe eşit ücret ilkesiyle hem de mali mevzuatın çıkarılış amacıyla çelişkili bir durumu ortaya çıkaracağını düşünülüyor,

**2.3)** Başvuru sahibinin talebinin reddedilmesi üzerine BİMER vasıtasıyla Maliye Bakanlığında görüş talebinde bulunması üzerine Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 21/09/2017 tarihli cevabi yazısında "*harcırahsız ve yolluksuz olarak bir görevlendirme yapılması kanuni olarak bir anlam ifade etmemekte olup, geçici görevlendirmenin memuriyet mahalli dışına yapılmış olması şartı ile tarafınıza geçici görev yolluğu ödenmesinde herhangi bir kanuni mahsur bulunmadığı değerlendirilmektedir.*" yönündeki görüşüne ilişkin olarak; **geçici görevlendirme süresinin belli bir sınırlamaya bağlı olmaması nedeniyle ilgilinin yaptığı işin geçici bir görevlendirmeden çok daimi nitelikli bir vazifenin icrası olarak düşünülmesi gerektiğinin mütalaa edildiği, buna göre devamlı bir vazifede de 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun ruhuna aykırı olarak harcırah verilmesinin uygun olmayacağını düşünülüyor,**

**2.4)** Bakanlığın bu yönde görüş belirtme uhdesini kendisinde bulduran Strateji Geliştirme Başkanlığının daha önceki aynı konuyla ilgili görüşleri mevcut olduğundan, ayrıca bir görüş alınmadığı,

**2.5)** Başvuru sahibi ile idareleri arasında konuyla ilgili yargı organlarında görülmekte olan ya da karara bağlanmış herhangi bir uyuşmazlığın tespit edilmediği,

**2.6)** Kısıtlı kamu kaynaklarının etkin olarak kullanılmasında kamuyu güçlü kılan şeyin, elindeki yetki ve kaynakların genişliği değil, bu yetki ve kaynakları kullandığı aktörleri etkin bir şekilde koordine etmesi ve denetlemesi olduğu, içerisinde bulunan dönemdeki ekonomik gelişmelerle birlikte, Anayasalarda kamu otoritesinin ve parasının etkin ve verimli kullanılması ilkesinin daha çok yer edinmeye başladığı, bunun etkin kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamunun yeniden yapılandırılması ve denetimi için zorunlu hale gelmesi gereken yöntemlerden birisi olduğu,

Bu kapsamda, geçici görev yolluklarına ilişkin planlamanın hali hazırda hükümlü ve tutuklu sevklerinde bile zaman zaman yetersiz kaldığı, başvurucunun da kendi isteğiyle geçici görevlendirme talebinde bulunduğu birlikte değerlendirilerek sürekli yürüttüğü bir görev için geçici görev yolluğu ödenmesinin uygun olmayacağı düşüncesinin devam ettirilmesi gerektiği,

**2.7)** Konuya ilişkin başvuru tekrar gözden geçirildiğinde, Maliye Bakanlığı'nın genel görüş yazılarında ve mahkeme kararlarında da değinildiği üzere, geçici görevlendirmelerde, görevlendirmenin birinci koşulu olan "**hizmet gereği**" koşulu ile ikinci koşulu olan "**belli bir süreyi içermeyen**" görevlendirmelerin geçici görevlendirme olmayacağı, bu sebeple de geçici görev nedeniyle katlanmak durumunda bulunduğu, geçici görev harcırahi verilmesini

gerektirir ek bir giderinin olduğundan bahsedilemeyeceği ve bu sebeple geçici görev yolluğu ödenemeyeceğinin düşünüldüğü ifade edilmiştir.

**3) Kurumumuzun 19/10/2017 tarihli ve E.12640 sayılı bilgi-belge isteme yazısına cevaben gönderilen Maliye Bakanlığının 16/11/2017 tarihli ve E.2077/162858 sayılı yazısında özetle:**

**3.1) 6245 sayılı Harcırah Kanununun 10 uncu maddesinde, yurt içinde veya yurt dışında görev yapmakta iken yurt içinde veya yurt dışındaki sürekli bir göreve naklen atanan ya da yabancı ülkelerdeki memuriyet merkezi değiştirilen memur ve hizmetlilere yeni görev yerlerine kadar sürekli görev yolluğu olarak yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masrafı verileceğinin hükme bağlandığı, buna göre, memuriyet mahalli dışında başka yerlere gönderilenlere sürekli görev yolluğu ödenebilmesi için söz konusu personelin bu yerlere sürekli görevle naklen atanmış olması gerektiği, diğer bir ifadeyle, memuriyet mahalli dışına sürekli görevle naklen atanmayanlara sürekli görev yolluğu ödenmesi imkanı bulunmadığı, bu nedenle, **başvuranın Adalet Bakanlığı merkez teşkilatında görevlendirilmesi, sürekli göreve naklen atama niteliğinde olmadığından, sürekli görev yolluğu ödenmesinin mümkün bulunmadığı,****

**3.2) Öte yandan, 6245 sayılı Kanunun “Muvakkat vazife harcırahı (Yol masrafı ve yevmiye)” başlıklı 14 üncü maddesinde; bu Kanun kapsamındaki kurumlara ait bir görevin yapılması amacıyla geçici olarak yurt içinde veya yurt dışında başka bir yere gönderilenlere, geçici görev harcırahı olarak yol gideri ile yevmiye verileceği ve hamal (cins ve adedi beyannamede gösterilmek suretiyle) bagaj ve ikametgâh veya görev yeri ile istasyon, iskele veya durak arasındaki nakil vasıtası giderlerinin de ayrıca ödeneceğinin hükme bağlandığı, bu hükme göre, geçici görev yolluğunun memur veya hizmetlinin bir görevin yapılması amacıyla “geçici” olarak başka bir yere gönderilmesi nedeniyle, **asli görev yerinde yapmak zorunda olmadığı taşıt giderleri, yeme ve yatma ücretleri gibi bazı zorunlu giderlere karşılık verildiği,****

Ayrıca, anılan Kanunun 42 nci maddesinde, **geçici bir görevle başka bir yere gönderilenlere, görev mahalline varış tarihinden itibaren, yurt içinde bir yıllık dönem zarfında aynı yerde, aynı iş için ve aynı şahsa 180 günden fazla gündelik verilemeyeceği, ilk 90 gün için tam, takip eden 90 gün için 2/3 oranında gündelik ödeneceği,** geçici görevlendirmelerde meydana gelecek ara vermelerin bu müddetleri veya gündelik miktarını artırmaya neden olamayacağını hükme bağlandığı, bu çerçevede, 42 nci maddenin gerekçesine bakıldığında, söz konusu gerekçede; *“Diğer taraftan, yurt içindeki muvakkat vazife hallerinin bazen muvakkat vazife mefhumu ile kabili telif olamayacak bir şekilde uzun müddetler devam ettirildiği ve bu yüzden çok uzun müddetler yevmiye ödenmek mecburiyetinde kalındığı vakidir. Halbuki vazifenin uzun müddetler devam etmesi ona daimiyet izafe olunmasını, yani bu vazifeye kadro tahsisi suretiyle muamele yapılmasını icap ettirir. İşte bu sebepler yüzünden bu maddede, aynı yerde aynı iş için aynı şahsa 180 günden fazla yevmiye verilmeyeceği hükmü yer almış bulunmaktadır.”* denildiği, buna göre; daimi nitelikteki görevlerin, başka yerdeki kadrolarda istihdam edilen personelin süresiz veya uzun süreli olarak geçici görevlendirilmeleri suretiyle yürütülmesinin, bu şekildeki görevlendirmelerin uzun bir süreyi kapsamaması nedeniyle 6245 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde düzenlenmiş olan *“geçici görevlendirme”* ile bir ilgisinin bulunmadığı, geçici görevlendirmelerin süresiz veya uzun süreli yapılarak sürekli görev haline getirilmemesi ve daimi nitelikteki görevlerin geçici görevlendirmeler yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi gerektiği,

Bu itibarla, Afyon E Tipi Ceza İnfaz Kurumunda infaz koruma memuru olarak görev yapmakta iken, Adalet Bakanlığı Merkez teşkilatında görevlendirilen başvuranın görevlendirme süresi esas alınarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde **geçici görev yolluğu ödenmesi,**

görev süresinin uzun süreli olması halinde ise bu tür görevlendirmelerin atama yapılmak suretiyle ifa edilmesi gerektiği mütalaa edilmiştir. .

### III. İLGİLİ MEVZUAT

4) **Anayasamızın “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 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 şikayetleri inceler...”,

4.1) **“Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” bölümünde yer alan “Genel ilkeler” başlıklı 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında;** “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri **kanunla** düzenlenir...” ,

5) **6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.” ,

6) **657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Amaç” başlığını taşıyan 2 nci maddesinin birinci fıkrasında;** “Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler.” ,

6.1) **“Yolluk giderleri ve gündelikleri” başlıklı 177 nci maddesinde;** “Bu Kanun hükümlerine tabi Devlet memurlarından bir görevin ifası için sürekli veya geçici olarak görev yerinden ayrılanların yol giderleri ve gündelikleri, yolluklar hakkındaki özel kanun hükümlerine göre ödenir.”

7) **6245 sayılı Harcırah Kanunu’nun;**

7.1) **“Tarifler” başlıklı 3 üncü maddesinde,** “ **a. Harcırah:** Bu Kanuna göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından birini, birkaçını veya tamamını;

...

**“g. Memuriyet mahalli:** Memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller ile bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü, büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde ise il mülki sınırları içinde kalmak kaydıyla memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu ilçe belediye sınırları içinde kalan ve yerleşim özellikleri bakımından bütünlük arz eden yerler ile belediye sınırları dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu yerlerin devamı niteliğindeki mahaller ve kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerleri;

**h. Başka yer:** Yukarıda (g) fıkrasında yazılı memuriyet mahalli dışındaki yerleri;

İfade eder.”,

**7.2) “Harcırah verilecek kimseler”** başlığını taşıyan **4 üncü maddesinin 1 inci bendinde**; Bu Kanunda belirtilen hallerde, bu Kanun kapsamına giren kurumlarda çalışan memur ve hizmetliler ile aile fertlerine ve aynı kurumlarda fahri olarak çalışanlara” harcırah verileceğ,

**7.3) “Harcırahın unsurları:”** başlığını taşıyan **5 inci maddesinde**; “Harcırah; yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masrafını ihtiva eder. İlgili, bu kanun hükümlerine göre bunlardan birine, birkaçına veya tamamına müstahak olabilir.”

**7. 4)“Harcırah hesabında esas tutulacak yol:”** başlığını taşıyan **6 ncı maddesinin birinci fıkrasında**; “Harcırah, bu kanunda aksine hüküm bulunmadıkça, gidip gelmeye en uygun ve kullanılması mutata olan yol ve taşıt araçları üzerinden verilir.”,

**7.5) “Muvakkat vazife harcırahı (Yol masrafı ve yevmiye):”** başlığını taşıyan **14 üncü maddesinde**; “Aşağıda gösterilen memur ve hizmetlilere muvakkat vazife harcırahı olarak yol masrafı ile yevmiye verilir ve hamal (Cins ve adedi beyannamede gösterilmek suretiyle) bagaj ve ikametgah veya vazife mahalli ile istasyon, iskele veya durak arasındaki nakil vasıtası masrafları da ayrıca tediye olunur:

1. Birinci maddede yazılı kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadiyle muvekkaten yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere;
2. Yeni ve eski memuriyetlerine mütaallik bir meseleden dolayı bu kanuna tabi kurumlarca açılan bir dava sebebiyle sanık veya davalı olarak (İşten el çektirilmiş olsun veya olmasın) başka bir yere gönderilenlerden lehinde netice hasıl olanlara;
3. Memuriyet merkezlerinin bulunduğu mahal dışındaki bir vazifeye vekaleten gönderilenlere;
4. Fiilen oturduğu mahalden gayri bir yere açıktan vekaleten gönderilenlere (yalnız gidiş ve dönüşleri için);
5. (Değişik: 12/1/1959 - 7187/1 md.) Muvakkat kaza salahiyeti ile gönderilenlere.”,

**7.6) “Memuriyet mahalli dışına gönderilenlerin gündeliği:”** başlıklı **39 uncu maddesinde**; “Resmi bir görevle memuriyet mahalli içinde bir yere gönderilenlere gündelik verilmez. Geçici bir görevle memuriyet mahalli dışındaki bir yere gönderilenlerden, buralarda ve yolda öğle (saat 13.00) ve akşam (saat 19.00) yemeği zamanlarından birini geçirenlere 1/3, ikisini geçirenlere 2/3 oranında ve geceyi de geçirenlere tam gündelik verilir.”,

**7.7) “Geçici görev gündeliğinin verileceği azami süre”** başlıklı **42 nci maddesinin birinci fıkrasında**; “Geçici bir görev ile başka bir yere gönderilenlere, görev mahalline varış tarihinden itibaren bu Kanuna göre verilen gündelikler:

- a. Yurtiçinde bir yıllık dönem zarfında aynı yerde, aynı iş için ve aynı şahsa 180 günden fazla verilemez. İlk 90 gün için tam, takibeden 90 gün için 2/3 oranında ödenir.
- b. Yurtdışında ilk 180 gün tam ve müteakip günler için 2/3 oranında ödenir.

Geçici görevlendirmelerde meydana gelecek ara vermeler bu müddetleri veya gündelik miktarını arttırmaya neden olamaz.” hükümleri yer almaktadır.

#### IV. KAMU DENETÇİSİ YAHYA AKMANI'IN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

8) Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek hazırlanan "Tavsiye Kararı Önerisi" Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

#### V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

##### A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

9) Afyon E Tipi Ceza İnfaz Kurumunda infaz koruma memuru olarak görev yapan başvuran, geçici olarak Adalet Bakanlığı merkez teşkilatında görevlendirildiğini belirterek 6245 sayılı Harcırah Kanununun 14, 39 ve 42 nci maddeleri gereğince kendisine geçici görev yolluğu ödenmesi talebiyle Kurumumuza başvurmuştur.

10) Anayasamızın 128 inci maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin **kanunla** düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

11) Başvuranın Bakanlık merkez teşkilatında görevlendirilme işlemi **kurum içi geçici görevlendirme niteliğinde** olup, "kurum içi geçici görevlendirme" ile ilgili kamu personel rejimine ilişkin mevzuatta açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gereği asli görevleri ile ilgili olarak memurların kurum içinde geçici olarak görevlendirilebilmelerine aykırı bir husus da bulunmamaktadır. Ancak, 657 sayılı Kanun'un 11 inci ve 45 inci maddeleri gereğince Devlet memurları amirlerin verdiği kanuna uygun sözlü ve yazılı emirleri yerine getirmekle yükümlü olmakla birlikte, memurların kamu hizmetlerindeki belirli kadrolarda, sınıfına ve sınıfı içindeki derecesine uygun görevlerde çalıştırılmalarının zorunlu kılınması ve böylece keyfi görevlendirmelerin önlenmesi amaçlanmıştır.

12) **Kurum içi geçici görevlendirme müessesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde**, yukarıda değinilen madde hükümleri esas alınmakla birlikte söz konusu hükümlerin somut olaylara uygulanma biçimlerinin belirlenmesi için yargı kararları da büyük önem taşımaktadır. Yerleşik içtihat haline gelen idari yargı kararları ile birlikte kamu personel rejiminin esasları da göz önünde tutulduğunda, kurum içi geçici görevlendirmeye ilişkin şartlar daha açık ve net bir hal almaktadır.

13) **Bu doğrultuda, kurum içi geçici görevlendirme;** bir kamu kurumunun mevzuatla belirlenmiş olan görev alanı içinde yer alan "**geçici**" nitelikteki bir hizmeti ya da değişen ve gelişen sosyal, ekonomik ve kültürel koşulların sonucu olarak ortaya çıkan, henüz örgütsel altyapısı oluşturulmamış ve bir kadro ile ilgilendirilmemiş olan "**yeni bir kamu hizmetini**" yürütmek amacı ile gerçekleştirilmeli, görevlendirilecek memurların görev ve yetkileri net bir şekilde belirlenip, kadroları ile hukuki bağları sürdürülmelidir. Ayrıca sunulacak hizmet ile ilgili konuda uzmanlaşmış/durumu uygun olan kamu görevlilerinin hizmetlerine duyulan ihtiyaç net bir şekilde ortaya konulmalı, belli bir süre ile sınırlı olmalı ve atamaya yetkili amir tarafından yapılmalıdır.

14) **Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "belirlilik"tir.** Bu ilkeye göre, hukuki düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. **Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir.** Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu

zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (*AYM, 17/04/2008 Tarihli, E.2005/5, K.2008/93 sayılı Kararı*).

**15) Ayrıca, idarenin işlem tesis ederken hukuka bağlı olması ve hukuk kuralları içinde hareket etmesi hukuk devletinin bir diğer ilkesidir.** Bu kapsamda, idari işlemin belli bir sebebe dayanması gerektiği açık bir kuraldır. İdarenin takdir yetkisi, idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmez. İdareye yasalarla tanınan takdir yetkisi mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır. İdare takdir yetkisini kullanırken kendisine verilen yetkinin amacı doğrultusunda hareket etmeli, nesnellik ve tarafsızlık içinde davranmalı, orantılılık ilkesine uymalı, kanunlar özel koşullar öngörmüşse bunlara uymalı, bu yetkiyi kamu yararı için ve gerekçeli olarak kullanmalıdır.

**16) Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 11/05/1980 tarihinde kabul edilen İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Tavsiye Kararına Ek Takdir Yetkisinin Kullanılmasında Uygulanacak Temel İlkeler bölümünde, "Takdir yetkisini kullanan bir idari makam; (1) Yetkinin veriliş amacından başka amaç güdemez. (2) Yalnızca olaya ilişkin öğeleri hesaba katarak nesnelliğe ve tarafsızlığa uyar. (3) Hakkaniyete uymayan ayrımcılığı önleyerek yasa önünde eşitlik ilkesini gözetir. (4) İşlemin amacıyla, kişilerin hakları, özgürlükleri veya menfaatleri üzerindeki olumsuz etkileri arasında uygun bir denge sağlar."** ifadelerine yer verilmiştir.

**17) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, memurun kendi kadro görevinde ve kadrosunun bulunduğu birimde çalışması temel ilke olarak kabul edilmektedir. Meri mevzuat ve yargı içtihatlarında kamu hizmetinin yürütülmesinde, memurun başka bir yerde geçici görevlendirilmesi, olağan bir yöntem olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından zorunluluk bulunması halinde **istisnai olarak başvurulabilecek** bir müessese olarak öngörülmüştür. Somut olayımızda; idarenin özellikle 15 Temmuz hain darbe girişiminin bastırılmasıyla birlikte faillerinin yakalanarak ceza infaz kurumlarına konulması bu kurumlarda öngörülemeyen artışın gerçekleşmesi sonucunu ortaya koyduğu, ceza infaz kurumlarında yargı önüne çıkarılmak üzere her gün yüzlerce bazen binlerce tutuklunun bir yerden bir yere nakledildiği açıklamalarından **geçici nitelikte bir hizmet artışının olduğu kanaatine ulaşılmıştır.****

**18) Kanunun "Muvakkat vazife harcırahı (Yol masrafı ve yevmiye)" başlıklı 14 üncü maddesinde, bu Kanun kapsamındaki kurumlara ait bir görev yapılması amacıyla geçici olarak yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere geçici görev harcırahı olarak yol gideri ile yevmiye verileceği ve hamal (cins ve adedi beyannamede gösterilmek suretiyle) bagaj ve ikametgah veya görev yeri ile istasyon, iskele veya durak arasındaki nakil vasıtası giderlerinin de ayrıca ödeneceği hükme bağlanmıştır. Bu hükme göre, Kuruma ait bir görevin yapılması amacıyla geçici olarak yurtiçinde veya dışında başka bir yere gönderilen personele geçici görev yolluğu verilmesi gerekmektedir.**

**19) Öte yandan 6245 sayılı Harcırah Kanununun 3/g maddesinde memuriyet mahalli; memur ve hizmetinin asıl görevli olduğu veya ikametgahının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller ile bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü veya kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerler olarak tanımlanmış, memuriyet mahalli dışındaki yerler ise (h) bendinde "başka yer" olarak tanımlanmıştır. Bu hükme göre, kuruma ait bir görevin yapılması amacıyla geçici olarak yurtiçinde başka bir yere gönderilen personele geçici görev yolluğu verilebilmesi için bu görevlendirmelerin memuriyet mahalli dışına yapılmış olması gerekmektedir. Somut olayımızda bu şartın gerçekleştiği görülmektedir.**



20) Ayrıca, geçici görevlendirmelere ait makam onaylarında “**yolluksuz, harcırahsız**” ibarelerine yer verilmiş olsa dahi 6245 sayılı Kanunun 42 inci maddesinde getirilen sınırlamalar dikkate alınarak geçici görev harcırahının ödenmesi gerekmekte olup, “**yolluksuz, harcırahsız**” ibareleri ancak dava açma sürelerinin hesabında dikkate alınmaktadır. Yolluk ödenmesine (hak kazanılmasına) neden olan işlemin hukuki sebebi, genellikle atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemlerinden biri olmakla birlikte, yolluğun ödenmesi konusunda idari dava konusu olabilecek bir uyuşmazlığın doğması, yolluk konusunda bir işlemin tesis edilmiş olması koşuluna bağlıdır. Yolluk konusundaki işlem ise ya yolluğa hak kazandıran atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemiyle birlikte, atama, nakil veya görevlendirmenin "yolluklu veya yolluksuz" olduğunun işlemde belirtilmesi suretiyle, ya da yolluğa hak kazandığı iddiasında olan kişinin yolluk talebiyle başvurusu üzerine tesis edilebilir. Doğal olarak sözü edilen işlemle birlikte tesis edilmiş bir yolluk işleminin varlığı halinde, yani yolluklu veya yolluksuz ibaresinin işlemde yer alması durumunda dava açma süresi, yolluksuz ibaresi yer alan işlemin tebliğ tarihine göre belirlenecek; yolluk konusunda işlemde bir ibare konulmamış ya da ayrı bir işlem kurulmamış olması halinde dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde öngörüldüğü gibi ilgili tarafından yöneltilecek bir başvuru üzerine oluşacak açık veya zımni bir ret işlemine göre hesaplanacaktır. **(Danıştay 5. Dairesi'nin 13/02/2014 tarihli ve E. 2013/10293, K. 2014/1031 sayılı kararı)**

21) Kurum içi geçici görevlendirmede, idarenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, yukarıda ifade edildiği üzere, bu yetki mutlak ve sınırsız bir yetki olmayıp kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlıdır. **Kanunda öngörülen şartların gerçekleşmesi halinde ise geçici görev harcırahının ödenmesi zorunludur.** Somut olayımızda idarenin, **başvuranın görevlendirme onayında güneliksiz ve yolluksuz ibaresinin bulunması veya ilgilinin güneliksiz ve yolluksuz geçici görev talebinin olması nedeniyle geçici görev yolluğu ödemesinden faydalanamayacağı**, diğer yandan, görevlendirmenin birinci koşulu olan "hizmet gereği" koşulu ile ikinci koşulu olan "belli bir süreyi içermeyen" görevlendirmelerin ise, artık geçici görevlendirme olmayacağı, bu sebeple de geçici görev nedeniyle katlanmak durumunda bulunduğu geçici görev harcırahı verilmesini gerektirir **ek bir giderinin olduğundan bahsedilemeyeceği**, zira mali personel politikasının bir gereği olarak **daimi bir görevin sürekli olarak icrası amacıyla atama niteliğinde bir görevlendirmenin yapıldığı**, bir yılı aşan geçici görevlendirmelerin geçici görev olmayıp personel istihdamına girdiği gerekçesiyle sürekli görev olarak değerlendirilmesi nedeniyle, **daimi nitelikteki hizmetlerin yürütülmesi amacıyla süresiz veya uzun süreli olarak görevlendirilenlere geçici görev yolluğunun ödenemeyeceğinin değerlendirildiği açıklamalarına yukarıda yer verilen hükümler ve yargı kararları çerçevesinde itibar edilmemiştir.**

22) **Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde;** Afyon E Tipi Ceza İnfaz Kurumunda infaz koruma memuru olarak görev yapmakta iken, Adalet Bakanlığı Merkez teşkilatında görevlendirilen başvuranın görevlendirme süresi esas alınarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde **geçici görev yolluğu ödenmesi** gerektiği yönünde idareye tavsiyede bulunmak gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

## **B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme**

23) İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup, idareden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği ayrıca idarenin başvuranla ilgili işlemlerinde makul sürede karar verme ve kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi ilkelerine **uygun davrandığı**, ancak idari işleme karşı hangi sürede hangi mercilere başvurulabileceği bildirilmediğinden “karara karşı başvuru

yollarının gösterilmesi” ilkesine **uygun davranmadığı** anlaşılmış olup idarenin bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir

## **VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA**

**24)** 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

## **VII. KARAR**

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

6245 sayılı Harcırah Kanununun 14, 39 ve 42 nci maddeleri gereğince başvurana geçici görev harcırahı ödenmesi hususunda **ADALET BAKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA;**

6328 sayılı Kanunun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **ADALET BAKANLIĞINCA** bu karar üzerine tesis edilecek işlemin veya eylemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın, **BAŞVURANA ve ADALET BAKANLIĞI'NA** tebliğine; **Türkiye**

**Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.**

**e-imzalıdır**

Şeref MALKOÇ  
Kamu Başdenetçisi