



SAYI : 18745356-101.07.04-E.5497

BAŞVURU NO : 2017/11495

KARAR TARİHİ :28/03/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURUYA KONU İDARE :

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU :

Ek Özel Hizmet tazminatının iptali hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ :

13.9.2017

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Kurumumuza 13/09/2017 tarihinde yapılan başvuruda ...,

- Bayburt İl Gıda Tarım Hayvancılık Müdürlüğünün emrinde çalışıyor iken kurum içi yer değiştirme sureti ile 2/12/2016 tarihinde Trabzon İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğünde göreve başladığını ve Gıda Mühendisi olarak bu kurumda görevini sürdürdüğünü,
- Bayburt İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü emrinde çalıştığı dönemde, gıda işletmelerinin denetimi görevi karşılığında Ek Özel Hizmet (Arazi) Tazminatı adı altında ve üç ayda bir olacak şekilde tarafına ödeme yapıldığını,
- İdareye göre görevini kapalı alanda yapmış olduğunu ve bu ödemenin açık alanda görev yapanların alabileceği gerekçesi ile ödemenin sehven yapıldığı ileri sürülerek 5.079,25 TL'nin (beş bin yetmiş dokuz lira yirmi beş kuruş) tarafından geri tahsil edilmesi gerektiğinin Bayburt İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü'nün 18/07/2017 tarih ve 1764013 sayılı yazısı ile görevli olduğu İl Müdürlüğüne bildirildiğini,
- İlgili yazıya cevaben göndermiş olduğu itiraz dilekçesinde; "5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, ilgili yönetmelikler, talimatlar ve prosedürler dikkate alınarak Bayburt merkez, ilçe ve köylerini kapsayacak şekilde ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak gıda

işletmelerine yönelik denetimler yapıldığını, Yapılan iş ve çalışmaların sadece resmi çalışma bürolarında sınırlı kalmadığı, araziye çıkmak sureti ile ilgili işletmelere gitmek şeklinde gerçekleştirildiği, denetimlerin sadece binaların iç kısımlarını değil işletmenin kurulu olduğu arazi ve çevrelerini de kapsadığı bir başka deyişle işletmelerin açık alanlarının da denetimlere dahil olduğu için bu açık alanlarında denetlendiği, ayrıca kimi denetimlerde gıda güvenliğini tehdit ettiği tespit edilen ürünler uygun açık alanlarda tekrar kullanılmayacak şekilde imha işlemlerinin gerçekleştirildiği" ifade ettiğini,

- İdarenin yaptığı işlemin sehven olduğunu ileri sürdüğü fakat ilgili işlemin sehven olduğu ile ilgili yeterli açıklayıcı bilgi sunmadığını,
- Sehven yapıldığı bildirilen durumun tespitine dair herhangi bir teftiş raporunun da tarafına tebliğ edilen yazıda bulunmadığını ifade etmekte olup, 15/10/2013-21/11/2016 tarihleri arasında kendisine yapılan ve idare tarafından geri istenen bu ödemenin iptalini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kurumumuzun 13/10/2017 tarihli ve 12212 sayılı bilgi ve belge talebimize cevaben gönderilen yazı ve eklerinde bulunan Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Müfettişliğinin Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına gönderdiği Bayburt İl Müdürlüğü konulu 03.11.2017 tarih ve E.2781633 sayılı yazısında;

2.1. Bayburt İl Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğünde 03-21.07.2017 tarihleri arasında Müfettişliğimizce gerçekleştirilmiş olan denetim neticesinde düzenlenen ve Başkanlığımızın kurum içi elektronik bilgi yönetim sisteminde halen Başkanlık incelemesinde olduğu anlaşılın, 21.07.2017 tarih ve 27-2017/2-6-2 sayılı Rehberlik ve Teftiş Raporunun 95. maddesinde; *"01.01.2014 tarihinden 03.07.2017 tarihine kadar geçen sürede Bayburt İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü personeline ödenen Ek Özel Hizmet Tazminatları ile ödemeye esas puantaj cetvellerinin incelenmesi neticesinde; 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 160 sayılı Devlet Memurları Genel Tebliğinde yer alan şartlara haiz olmadığı halde (gıda işletmeleri denetimleri, bayii denetimleri, evrak teslimi, kapalı alanda yapılan eğitimler vs.) ödeme yapıldığının anlaşıldığı, bu doğrultuda Gıda Mühendisleri ...'a 5.079,25 TL, ... 4.969,70 TL, ... 2.303,92 TL olmak üzere toplam 12.352,87 TL yersiz/fazla ödeme yapıldığının belirlendiği, dolayısıyla adı geçen kişilere ödenmiş olduğu tespit edilen yersiz/fazla Ek Özel Hizmet Tazminatı tutarlarının ilgililerinden tahsil edilmesi veya kişi borçlarına alınıp takip edilmesi,*

Müfettişliğimizce 01.01.2014 tarihi sonrası işlemlerin denetimi gerçekleştirildiğinden, 2014 yılı öncesindeki Ek Özel Hizmet Tazminatı ödeme belgelerinin, Borçlar Kanununun zaman aşımı süreleri de dikkate alınmak suretiyle, İl Müdürlüğü tarafından incelenerek, yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine uygun olmayan Ek Özel Hizmet Tazminatı ödendiğinin tespiti halinde, yersiz/fazla ödenen tutarların ilgililerinden tahsil edilmesi veya kişi borçlarına alınarak takip edilmesi,

Ayrıca, Ek Özel Hizmet Tazminatı ödemelerinin bundan sonra mevzuatına uygun bir şekilde yapılması ve yersiz/fazla ödemeye fırsat verilmemesi" teklif ve kanaatinin yer aldığı,

2.2. Bu hususa, Bayburt İl Müdürlüğünde görevli/yetkili memurlarca verilen cevapta; 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 160 sayılı Devlet Memurları Genel Tebliğinde yer alan şartlara haiz olmadığı halde (gıda işletmeleri denetimleri, bayii denetimleri, evrak teslimi, kapalı alanda yapılan eğitimler vs.), Gıda Mühendisleri ...'a 5.079,25 TL, ...4.969,70 TL, ... 2.303,92 TL olmak üzere toplam 12.352,87 TL yersiz/fazla ödeme tutarının, ilgililerinden tahsilini teminen kişi borçlarına alınması yönünde işlem başlatıldığı ve söz konusu tutarların adı geçenlerden tahsili işlemlerinin İl Müdürlüğü tarafından takip edileceği,

- 2.3.** Ayrıca, müfettiş heyetince düzenlenmiş olan Rehberlik ve Teftiş Raporunda, sözü edilen madde metninde belirtildiği şekilde işlem yapılması ve bundan sonra yersiz/fazla ödemeye fırsat verilmemesi konusunda son görüş belirtildiği,
- 2.4.** Diğer taraftan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve aynı Kanununun ek geçici 9. maddesi kapsamına giren kurumlardan aylık alanlara, 17.04.2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan, Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar'a ekli II sayılı Cetvelin (E) Teknik Hizmetler Bölümünün 6. sırasında, Teknik Hizmetler Sınıfına ait kadrolarda bulunan personele belirli şartlara ve sınırlamalara uyulması koşulu ile belli oranlarda ek özel hizmet tazminatı ödeneceği ve ödemelerin görevin fiilen yerine getirilmesinden sonra üçer aylık dönem sonlarında yapılacağına hükme bağlandı,
- 2.5.** Buna göre, kadroları Teknik Hizmetler Bölümünün 1- 4. sırasında sayılanlara, söz konusu ek özel hizmet tazminatının ödenebilmesi için, bu personelin büro, atölye, ısı santrali, laboratuvar, tesis (sosyal tesisler dahil), işletme, fabrika ve hizmet binaları gibi “kapalı mahaller” dışında arazi, park, bahçe, şantiye, inşaat, maden, açık alanlarda kurulu tarım ve hayvancılık uygulama birimleri, yol, tünel, demiryolu, büyük içme suyu, köprü, kıyı yapıları, baraj v.b. açık çalışma mahallerinde görevlendirilmiş ve bu mahallerde fiilen çalışmış olmaları gerektiğinin anlaşıldığı,
- 2.6.** Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 01.12.2016 tarih ve 9750 sayılı Ek Özel Hizmet Tazminatı konulu Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına yazılan görüş yazısında, "Bakanlığımız bünyesinde yer alan Teknik Hizmetler Sınıfına dahil kadrolarda görev yapan personelin, tarla, sera ve açık alanlarda kurulu tarımsal İşletmelerdeki kuru ve yaş sebzeler ile hububatlardan numune alınması, çadır, seyyar araçlar, açık pazar yerleri ve şehirlerarası yol kenarlarında açık alanda satış yapan yerlerin denetimi, hizmetlerini yürütmekte olanlara 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar eki II sayılı "Özel Hizmet Tazminatı" cetvelinin (E) Teknik Hizmetler bölümünün 6. sırasına İstinaden "ek özel hizmet tazminatı" ödenebileceğinin mütalaa edildiği,
- 2.7.** Dolayısıyla, gıda işletmelerinin denetiminde görevlendirilen personele ek özel hizmet tazminatı ödenebileceğine dair herhangi bir görüşe yer verilmediği,
- 2.8.** Danıştay İkinci Dairesinin 03.12.2010 tarih ve E:2008/2643, K:2010/4637 sayılı Kararı ile onanmasına karar verilen Kayseri İdare Mahkemesinin 31.05.2006 tarih ve E:2005/1414, K:2006/950 sayılı Kararında da; "...Davacının Yozgat İl Tarım Müdürlüğü'nde Ziraat Mühendisi (Gıda Kontrolörü) ve Kontrol Şube Müdür Vekili olarak görev yapmakta olduğu, açık mahallerde gıda üreten ve satan işyerlerini, seyyar satıcıları ve semt pazarlarını denetlemekte olması nedeniyle açık çalışma mahallinde çalıştığı için ek özel hizmet tazminatının verilmesi istemiyle 27.1.2005 tarihinde yaptığı başvurunun dava konusu işlemlerle reddedilmesi üzerine, sözü edilen işlemin iptali, 1.06.2004 tarihinden itibaren hak ettiğini ileri sürdüğü ek özel hizmet tazminatlarının tarafına ödenmesine karar verilmesi istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Olayda, davacının Ziraat Mühendisi ve Kontrol Şube Müdür Vekili olması nedeniyle asıl görev yeri Yozgat İl Tarım Müdürlüğüdür. Bu nedenle, görev yaptığı yerin, Bakanlar Kurulu Kararı ve Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde belirtildiği üzere; "arazi, şantiye, inşaat, baraj, park, bahçe, maden ve yol" gibi açık çalışma mahallerinden olmaması nedeniyle kendisine ek özel hizmet tazminatı ödenmemesine yönelik olarak tesis olunan işlemde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmamaktadır." hususlarına yer verildiği,

2.9. Bayburt İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğünde heyetce gerçekleştirilen denetimde, kapalı alanda yapıldıkları beyan edilen gıda denetimleri (market, bakkal, gıda üretim ve satışının gerçekleştirildiği mekanlar gibi) için sehven yersiz ödendiği tespit edilen ek özel hizmet tazminatlarının, ilgililerinden tahsilinin teklif edildiği belirtilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 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 şikâyetleri inceler...” hükmüne,

4. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun ‘Kurumun görevi’ başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.” hükmüne,

5. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesinde (152/II-A-c); “...(Ek paragraf: 21/3/2006 5473/3 md.) Teknik Hizmetler Sınıfına dahil kadrolarda bulunan personelden açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara, buldukları kadrolar esas alınmak suretiyle, çalışılan her gün için belirlenecek oranlarda ve üçer aylık dönemler İtibarıyla toplamı 60 puanı aşmayacak şekilde, dönem sonlarında ödenmek üzere ek özel hizmet tazminatı verilebilir...” hükmüne,

5.1. Aynı Maddenin “III - Ortak Hükümler” başlığı altında da “Bu zam ve tazminatların hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esasları ilgili kurumların yazılı isteği ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca bütün kurumları kapsayacak şekilde ve 154'üncü madde uyarınca katsayının Bakanlar Kurulunca değiştirilmesi durumu hariç yılda bir defa olmak üzere hazırlanır ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulur...” hükmüne,

6. 17.4.2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar'a ekli II sayılı Özel Hizmet Tazminatı Cetvelinin “(E) Teknik Hizmetler” bölümünün 6'ncı sırasında; “Teknik Hizmetler Sınıfına ait kadrolarda bulunan personelden; büro, atölye, ısı santrali, laboratuvar, tesis (sosyal tesisler dahil), işletme, fabrika ve hizmet binaları dışında olmak şartıyla arazi, şantiye, inşaat, baraj, park, bahçe, maden, açık alanlarda kurulu tarım ve hayvancılık uygulama birimleri ve yol gibi açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara (belirtilen mahallerde yapılan kontrollük hizmetleri dahil), çalışılan her gün için aşağıda gösterilen oranlarda ayrıca özel hizmet tazminatı ödenir. Faal durumdaki hizmet binalarının tadilat, bakım ve onarımı işleri açık çalışma mahalli kapsamında değerlendirilmez. a) 1/a, b ve c sıralarında sayılanlara: 3,0

b) 1/d sırası ile 2 nci sırada sayılanlara: 2,0

c) 3 ve 4 üncü sıralarda sayılanlara: 1,2

Bu ek özel hizmet tazminatının ödenmesinde ilgililerin kadroları esas alınır. Tazminatın kimlere ödeneceği; iş programları ve çalışma mahallerinin özellikleri dikkate alınarak, üçer aylık dönemler itibarıyla ilgili birim amirlerince belirlenir. Ödemeler görevin fiilen yerine getirilmesinden sonra üçer aylık dönem sonlarında yapılır.

Ancak, bu şekilde ödenecek ek özel hizmet tazminat toplamı üçer aylık dönemler itibarıyla, a)

1/a, b ve c sıralarında sayılanlara.....:60

b) 1/d sırası ile 2 nci sırada sayılanlara: 40

c) 3 ve 4 üncü sıralarda sayılanlara :24 oranlarını aşamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

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

7. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvurunun kabulü gerektiği hususundaki öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

8. Başvuran, Bayburt İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü emrinde çalıştığı dönemde, gıda işletmelerinin denetimi görevi karşılığında Ek Özel Hizmet (Arazi) Tazminatı adı altında ve üç ayda bir olacak şekilde tarafına ödeme yapıldığını; idareye göre görevini kapalı alanda yapmış olduğunu ve bu ödemenin açık alanda görev yapanların alabileceği gerekçesi ile ödemenin sehven yapıldığı ileri sürülerek 5.079,25 TL’nin (beş bin yetmiş dokuz lira yirmi beş kuruş) tarafından geri tahsil edilmesi gerektiğinin kendisine bildirildiğini ifade etmekte olup bu ödemenin iptalini talep etmektedir.

9. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından Müsteşarlık Makamının 15.06.2017 tarih ve 82867869-01/30 sayılı Olur’ları ile “Arazi tazminatlarının ödenmesindeki problemlerin açıklığa kavuşturulması, taşra teşkilatımız arasında uygulama birliğinin sağlanması ve mevzuat araştırması yapılması” konusunda hazırlanan 15/8/2017 tarihli raporda; “Öneriler: Arazi tazminatı olarak da bilinen ek özel hizmet tazminatının ödenmesindeki problemlerin açıklığa kavuşturulması ve taşra teşkilatımız arasında uygulama birliğinin sağlanabilmesi için;

Acık çalışma mahalli tanımının yapılmamış olması, bu tür yerlerin örnekler verilmek suretiyle belirtilmesi, tazminatın kimlere ödeneceğinin iş programları ve çalışma mahallerinin özellikleri dikkate alınarak ilgili birim amirlerince belirleneceğinin hükme bağlanması, görevlendirmelere ilişkin olarak ilgili birim amirlerince belirlenen görev ve isimleri ihtiva eden listelerin ibrazının yeterli olacağı belirtilmesi, birim amirlerinin personelin bir önceki üç aylık dönemlerindeki büro içi ve büro dışı çalışmalarını dikkate alması gerektiğine vurgu yapılması ve Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından verilen kararlarda da bu durumların açıkça ifade edilmesi neticesinde açık çalışma mahalli kavramının geniş yorumlanması, yeterli belgelendirme ve dokümantasyonun varlığı halinde ilgili birim amirlerinin kendilerine tanınan yetki çerçevesinde çalışma mahallerinin özelliklerini dikkate alarak açık/kapalı çalışma mahallerine ilişkin yaptıkları belirlemelere itibar edilmesi.

Bakanlığımız taşra teşkilatının çalışma alanlarının çok geniş ve değişken olması, mevzuat hükümlerinin yeterince açık olmaması, yapılan işlerin açık ve kapalı alanları birlikte kapsamaması, ek özel hizmet tazminatına ilişkin işlemlerde belgelendirme ve dokümantasyona özel önem verilmesi gibi hususlar dikkate alınarak denetimlerde kullanılan rapor/tutanak/form/görev dönüş raporu gibi belgelerin İlgili Genel Müdürlüklerce geliştirilerek yeniden düzenlenmesi, bu belgelerde çalışma mahallinin niteliklerine ilişkin açıklamalara yer verilmesinin zorunlu tutulması ve belgelerin en az birisinde birim amirinin çalışma mahallinin niteliğine ilişkin değerlendirme ve onayının kanıtlayacak kontrollere yer verilmesi önerilmiştir.” olduğu ifade edilmiştir.

10. Başvuranın iddiaları ile birlikte Bakanlık İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından hazırlanan rapor birlikte değerlendirildiğinde denetimlerde açık çalışma mahalli ve kapalı çalışma mahalli olarak belirlenmesi noktasında problemlerin ortaya çıktığı görülmektedir.

11. Bayburt İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğünde müfettişlerce gerçekleştirilen denetimde, “başvuranın kapalı alanda yapıldıkları beyan edilen gıda denetimleri (market, bakkal, gıda üretim ve satışının gerçekleştirildiği mekanlar gibi) için sehven yersiz ödendiği tespit edilen ek özel hizmet tazminatlarının, ilgililerinden tahsilinin teklif edildiği” ifade edilmekte olup, her ne kadar Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 01.12.2016 tarih ve 9750 sayılı Ek Özel Hizmet Tazminatı konulu Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına yazılan görüş yazısında, "Bakanlığımız bünyesinde yer alan Teknik Hizmetler Sınıfına dahil kadrolarda görev yapan personelin, tarla, sera ve açık alanlarda kurulu tarımsal İşletmelerdeki kuru ve yaş sebzeler ile hububatlardan numune alınması, çadır, seyyar araçlar, açık pazar yerleri ve şehirlerarası yol kenarlarında açık alanda satış yapan yerlerin denetimi, hizmetlerini yürütmekte olanlara 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar eki II sayılı "Özel Hizmet Tazminatı" cetvelinin (E) Teknik Hizmetler bölümünün 6. sırasına İstinaden "ek özel hizmet tazminatı" ödenebileceğinin mütalaa edildiği yer olsa da, Denetim birimi tarafından hazırlanan raporda belirtilen *“tazminatın kimlere ödeneceğinin iş programları ve çalışma mahallerinin özellikleri dikkate alınarak ilgili birim amirlerince belirleneceğinin hükme bağlanması, görevlendirmelere ilişkin olarak ilgili birim amirlerince belirlenen görev ve isimleri ihtiva eden listelerin ibrazının yeterli olacağına belirtilmesi, birim amirlerinin personelin bir önceki üç aylık dönemlerindeki büro içi ve büro dışı çalışmalarını dikkate alması gerektiğine vurgu yapılması ve Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından verilen kararlarda da bu durumların açıkça ifade edilmesi neticesinde açık çalışma mahalli kavramının geniş yorumlanması, yeterli belgelendirme ve dokümantasyonun varlığı halinde ilgili birim amirlerinin kendilerine tanınan yetki çerçevesinde çalışma mahallerinin özelliklerini dikkate alarak açık/kapalı çalışma mahallerine ilişkin yaptıkları belirlemelere itibar edilmesi”* hususlar birlikte göz önünde bulundurulduğunda ve ayrıca da farklı illerde aynı denetimleri yapan görevlilerden bu ödemelerin geri istenip istenmediği, görev kağıtlarının oluşturulmasında ve kontrollerinde farklılıklar olup olmadığı, bütün illerin aynı denetlemeye tabii tutulup tutulmadığı, illerde uygulama farklılıkları olup olmadığı hususlarına idare tarafından açıklama getirilmediğinden; başvurandan ek özel hizmet tazminatının geri istenmesinin hakkaniyete uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

12. Bakanlıktan istenilen bilgi ve belgelerde; iller arasındaki aynı denetimleri yapan görevlilerden bu ödemelerin geri istenip istenmediği, görev kağıtlarının kontrollerinde farklılıklar olup olmadığı, bütün illerin aynı denetlemeye tabii tutulup tutulmadığı, illerde uygulama farklılıkları olup olmadığı hususlarında Bakanlık tarafından gerekli açıklamalar yapılmadığından idare tarafından istenilen geri ödemelerin hakkaniyet ilkelerine uygun olmadığı kanaatine varılmıştır.

13. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından Müsteşarlık Makamının 15.06.2017 tarih ve 82867869-01/30 sayılı Olur'ları ile "Arazi tazminatlarının ödenmesindeki problemlerin açıklığa kavuşturulması, taşra teşkilatımız arasında uygulama birliğinin sağlanması ve mevzuat araştırması yapılması" konusunda 15/8/2017 tarihli danışmanlık raporu hazırlandığı ilgili bilgi ve belgelerde yer almakta olup bu raporda aşağıdaki hususlar belirtilmiştir.

“Bulgu 1: Ek özel hizmet tazminatına ilişkin mevzuat hükümleri yeterince açık değildir. Ek özel hizmet tazminatına ilişkin düzenlemelerde açık çalışma mahallinin tanımı yapılmamış, örnekler verilmek suretiyle izah edilmeye çalışılmıştır.

Bulgu 2: Ek özel hizmet tazminatının ödenmesinde yetki ilgili birim amirlerine verilmiştir. Hem ilgili Bakanlar Kurulu Kararı hem de ilgili Tebliğ'de “Tazminatın kimlere ödeneceği; iş programları ve çalışma mahallerinin özellikleri dikkate alınarak, üçer aylık dönemler itibarıyla ilgili birim amirlerince belirlenir.” ifadeleri yer almış, böylece açık veya kapalı çalışma mahallerine karar verme

ve dolayısıyla ek özel hizmet tazminatının ödenip ödenmeyeceğini belirleme yetkisi birim amirlerine verilmiştir.

Bulgu 4: Bakanlığımız taşra teşkilatınca ek özel hizmet tazminatı kapsamında değerlendirilebilecek çok sayıda işlem yapılmakta olup, bazı işlemlerin değerlendirilmesinde tereddütler ve problemler yaşanmaktadır.

Bakanlığımız taşra teşkilatının çalışma alanlarının çok geniş ve değişken olması, bu tazminata ilişkin mevzuat hükümlerinin yeterince açık olmaması, yapılan işlerin açık ve kapalı alanları birlikte kapsamaması gibi nedenlerle ek özel hizmet tazminatının ödenmesinde belirsizlik ve tereddütler yaşanmaktadır. Özellikle de **gıda ve yem denetimleri ile numune alım işlemlerinde** bu durumun yoğunlaştığı görülmüştür.

Bulgu 5: Bakanlığımız taşra teşkilatınca gerçekleştirilen denetim, resmi kontrol, numune alma, eğitim gibi işlemler için yapılan belgelendirme ve dokümantasyon işlemleri geliştirilmelidir.

Yapılan inceleme ve araştırmalar neticesinde; Bakanlığımız taşra teşkilatınca gerçekleştirilen denetim, resmi kontrol, numune alma, eğitim gibi işlemler sonucunda düzenlenen belgelerde çalışma mahallinin niteliklerine yeterince değinilmediği, birim amirinin çalışma mahallinin niteliğine ilişkin değerlendirme ve onayının kanıtlayacak kontrollerin yeterli olmadığı, bu kontrollerin görevden göreve farklılaştığı görülmüştür.”

14. Raporun Sonuç bölümünde; “Yasal düzenlemelerde açık çalışma mahalli tanımının yapılmamış olması, bu tür yerlerin örnekler vermek suretiyle belirtilmesi, tazminatın kimlere ödeneceğinin iş programları ve çalışma mahallerinin özellikleri dikkate alınarak ilgili birim amirlerince belirleneceğinin hükme bağlanması, görevlendirmelere ilişkin olarak ilgili birim amirlerince belirlenen görev ve isimleri ihtiva eden listelerin ibrazının yeterli olacağı belirtilmesi, birim amirlerinin personelin bir önceki üç aylık dönemlerindeki büro içi ve büro dışı çalışmalarını dikkate alması gerektiğine vurgu yapılması ve Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından verilen kararlarda da bu durumların açıkça ifade edilmesi neticesinde **açık çalışma mahalli kavramının geniş yorumlanması, yeterli belgelendirme ve dokümantasyonun varlığı halinde ilgili birim amirlerinin kendilerine tanınan yetki çerçevesinde çalışma mahallerinin özelliklerini dikkate alarak açık/kapalı çalışma mahallerine ilişkin yaptıkları belirlemelere itibar edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.” şeklinde belirtilmiştir ancak bu konuda ilgili birim amirlerine tanınan yetki çerçevesinde belirlemelere itibar edilmesi şikayet konusu hususa ilişkin iller arasında bu ödemelerin geri istenmesi noktasında hakkaniyete aykırı durumların ortaya çıkmasına sebebiyet verdiği değerlendirilmiştir.**

15. İdarece Kurumumuza gönderilen cevabi yazının ekinde bulunan Maliye Bakanlığının 01/12/2016 tarihli görüşünde tarla, sera, açık alanlarda kurulu tarımsal işletmelerdeki kuru ve yaş sebzeler ile hububatlardan numune alınması ile çadır, seyyar araçlar, açık pazar yerleri ve şehirlerarası yol kenarlarında açık alanlarda satış yapan yerlerin denetiminde ek özel hizmet tazminatının ödenebileceği belirtilmiştir. Bakanlığın Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünün 03/06/2016 tarihli yazısında, gıda ve yem işletmelerinde yapılan tüm denetimlerde gıda taşımacılığında kullanılan araçların denetiminin açık alanda yapıldığı, işletme çevre şartlarının kontrolü için açık alanda inceleme yapıldığı, 5996 sayılı Kanun kapsamında denetlenmesi gereken çadır, büfe, seyyar araçlar ve pazar yerlerinin denetimlerinin açık alanda olduğu, ithalat kontrolünde yapılan denetimlerin liman ve antrepolarda açık alanda bulunan konteynırlarda gerçekleştirildiği, kuru ve yaş sebzelerden numune alma işlemlerinin tarla, sera ve açık alanlarda kurulu tarımsal işletmelerde yapıldığı açıklanmıştır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığınca hazırlanan danışmanlık raporunda ise, puantaj cetvellerinde personelin görevlendirildiği işlerin ayrıntılı olarak

düzenlenmediği, işlerin detaylı olarak yazılmadığı belirtilmekle birlikte, yetkili kişi tarafından imzalanan puantaj cetvelinin varlığı ve açık alanda fiilen çalışmanın mevcudiyeti halinde tazminata hak kazanılacağı yorumunda bulunulmuştur.

16. Ayrıca, başvuranlara yöneltilebilecek bir hilenin bulunmadığı, mevzuatın farklı yorumlanabiliyor olması karşısında ise idarenin açık hatasının varlığının ileri sürülemeyeceği, başvuranların kapalı alanda çalışıklarına yönelik bir tespit yapılmış olsa dahi, yapılan ödemenin geri istenmesine yönelik hakkın zamanaşımına uğradığı değerlendirilerek, ilgili tutarların başvuranlardan istenemeyeceği değerlendirilmiştir.

17. Yukarıdan beri anlatılan hususlar, başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; başvurandan ek özel hizmet tazminatının geri istenmesinin hakkaniyete uygun olmadığından başvurunun kabulüne; ve ayrıca Bakanlıkça İç Denetim Birimi Başkanlığı raporundaki hususlar da göz önünde bulundurularak ilgili mevzuat düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi yönünde Bakanlığa tavsiyede bulunulmasına karar vermek gerekmiştir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

18. İyi yönetim ilkelerine, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; başvurunun inceleme ve araştırması kapsamında ilk aşamada Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin İdare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, ancak başvuranın iddialarının incelenmesini teminen konunun derinleştirilmesine ilişkin istenen bilgi ve belgelere süresinde cevap verilmemiştir.

V. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

19. 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 Mahkemesine** yargı yolu açıktır.

20. 6328 sayılı Kanunun "Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması" başlıklı 21 inci maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda incelemenin altı ayda bitirilememesi gerekçesi ve dava açma süresinin kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayacağı hususu 14/03/2018 tarihli ve 4217 sayılı yazı ile başvurucuya bildirilmiştir.

VI. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre başvurandan istenen ek özel hizmet tazminatının iptali yönünde **BAŞVURUNUN KABULÜNE ;**

Bakanlıkça ilgili mevzuat düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi ve iller arasında uygulama birliğinin sağlanması yönünde **GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞINA TAVSİYE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca; **GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI** tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Bu kararın **BAŞVURANA ve GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞINA** tebliğine

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi