



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

ŞİKAYET NO :2014/2810

KARAR TARİHİ:04/12/2014

KISMEN TAVSİYE KISMEN RET KARARI

ŞİKAYETÇİ : A.A.

ŞİKAYET EDİLEN İDARE : 1) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (re'sen)
2) Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu(TKDK)

ŞİKAYETİN KONUSU : TKDK Denizli İl Koordinatörlüğü'nde uzman olarak çalışmakta iken hakkında geç kalma nedeniyle 'Uyarma' cezası tecziye edilen şikayetçi tarafından, söz konusu cezanın hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde verilmediği iddiası ile cezanın yeniden değerlendirilmesi talep edilmektedir.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ : 18/06/2014

I. USÛL

A. Şikâyet Başvuru Süreci

1) Şikâyet başvurusu, Kurumumuza elektronik başvuru formu ile 18.06.2014 tarihinde yapılmış olup 18.06.2014 tarih ve 5803 sayı ile kayıt altına alınmıştır. Şikayet başvurusunun karara bağlanması için 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41/1-a maddesi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikâyetin incelenmesine ve araştırılmasına geçilmiş, 2014/2810 şikâyet sayılı Ret Önerisiyle Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

B. Ön İnceleme Süreci

2) Yapılan ön inceleme neticesinde, şikâyet konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, şikâyetçinin menfaat ihlali koşulunu taşıdığı, idari başvuru yollarının tüketildiği, şikâyetin süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle şikâyetin incelenmesine ve araştırılmasına engel bir durumun olmadığı tespit edilmiştir. Şikâyet edilen idare her ne kadar Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu olsa da 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Kuruluş" başlıklı 3'üncü maddesinin; "Bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi ve Bakanlığın ilgili kuruluşu olmak üzere

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur." düzenlemesi uyarınca Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı re'sen şikâyet edilen idare olarak alınmıştır.

I I. OLAY VE OLGULAR

A. Şikâyetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

3) Şikâyetçi, TKDK Denizli İl Koordinatörlüğü'nde uzman olarak çalıştığı dönemde hakkında geç kalma ile ilgili olarak soruşturma açıldığını, soruşturma sonucunda uyarma cezası ile tecziye edildiğini, Kurum ile yapılan hizmet sözleşmesi uyarınca yıl içerisinde iki kere uyarma cezası alan kişinin sözleşmesinin yenilenmediğini bu durumun üzerinde baskı oluşturduğunu, verilen cezanın cüz'i sürelerde geç kalınması nedeni ile verilmesinin kişisel sebeplere dayandığını, kurum giriş çıkışlarına bakıldığında pek çok kişinin sabahları cüz'i düzeylerde geç kaldığının görülebileceğini, muhakkikin soruşturmanın merkeze gönderilmeyeceğini söylemesi üzerine cezaya itiraz etmediğini, verilen cezanın adalet ve eşitlik ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde düzenlendiğini iddia ve beyan ederek tarafına tecziye edilen cezanın yeniden değerlendirilmesini Kurumumuzdan talep etmektedir.

B. İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları

4) Kurumumuz tarafından 08.08.2014 tarihli ve 6683 sayılı yazı ile TKDK'dan istenilen bilgi ve belgeler Kurumumuza iletilerek 03.09.2014 tarih ve sayılı yazı ile kayıt altına alınmıştır.

Alınan yazıda özetle; şikâyetçi A.A.'ya TKDK taşra teşkilatında görev yapan personelin birinci derecedeki amiri sıfatıyla İl Koordinatörü tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/A maddesine istinaden "Uyarma cezası" verildiği, şikâyetçiye bahse konu cezanın tarihinde tebliğ edildiği, verilen uyarma cezasına şikâyetçinin tarih ve sayılı dilekçe ile itirazda bulunduğu, itirazın görüşülmesi üzere tarihinde TKDK Disiplin Kurulu'nun toplandığı, yapılan itirazın 657 sayılı DMK'nın itiraz başlıklı 135 inci maddesi uyarınca süresinde yapılmaması nedeni ile reddedildiği, bu kapsamda disiplin cezasının kesinleştiği, itirazın reddedilmesi gerekçesinin Kanun ve Yönetmeliklere uygun yapıldığının değerlendirildiği, belirtilmektedir.

C. Olaylar

5) TKDK Denizli İl Koordinatörlüğü'nde uzman olarak görev yapmakta olan şikâyetçi A.A. hakkında, tarih ve sayılı yazı ile disiplin soruşturması açılmış; soruşturma kapsamında tarih ve sayılı yazı ile şikâyetçiden savunmasını yapması talep edilmiş ve şikâyetçi savunmasını tarihinde sunmuştur.

6) Şikâyetçi hakkında düzenlenen tarih ve sayılı Disiplin Soruşturma Raporu sonucunda; mesai takip cihazının 20.01.2014 ve 20.02.2014 tarihleri arasında geçen 30 günlük kayıtları kapsamında daha önce ilgililerce uyarılmasına rağmen mesai başlangıç saatlerine riayet etmemesi ve bir ay boyunca defaten mesaiye geç başlaması nedeniyle 657 sayılı DMK'nın 125 inci maddesinin A/b fıkrası uyarınca "uyarma" cezası verilmiştir. Şikâyetçiye bahse konu ceza 07.03.2014 tarihinde tebliğ edilmiştir.

7) Şikâyetçi tarafına tecziye edilen cezanın yeniden değerlendirilmesi talebiyle 18/6/2014 tarihinde Kurumumuza, 19.06.2014 tarih ve sayılı dilekçe ile de TKDK'ya itirazda bulunmuş ancak başvurusu 657 sayılı DMK'nın itiraz başlıklı 135 inci maddesi ve TKDK Disiplin Amirleri Yönetmeliği ile TKDK Personel Yönetmeliği'nin 30 uncu maddesi hükümleri gereğince reddedilmiştir.

D. Kamu Denetçisinin İnceleme ve Araştırma Bulguları

8) Kurumumuz tarafından 08.08.2014 tarih ve sayılı yazı ile TKDK'dan şikâyetçi hakkında tecziye edilen uyarma cezasının eşitlik ve adalet ilkelerine uygun olmaksızın düzenlendiği iddiasını araştırmaya yönelik bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. Bu doğrultuda; şikâyetçi hakkında düzenlenen uyarma cezasının gerekçesi olan "bir ay boyunca defaten geç kalma" sebebiyle başka bir personelin ceza alıp almadığı, şikâyetçiyle aynı dönemde başka personelin ceza alıp almadığı ya da başka personel hakkında soruşturma yürütülüp yürütülmediği ve buna ilişkin belgeler, TKDK Denizli İl Koordinatörlüğü'nde çalışmakta olan personelin 2013 yılı Ekim ayı ile 2014 yılı Nisan ayları arasında resmi mesai saatleri dışında, sabah 09.00'dan sonra gelen ve akşam 18.00'den önce çıkan personelin turnike giriş çıkış kayıtları, eğer bu dönem boyunca şikâyetçiye emsal başka personel varsa ve haklarında ceza tecziye edilmediyse edilmeme gerekçesi talep edilmiştir.

9) Bu kapsamda, Kurumumuz tarafından 03.09.2014 tarih ve sayı ile kayıt altına alınan idarenin 29.08.2014 tarih ve sayılı yazısından;

a) Kurumları personelinin saatlik, mazeret ve yıllık izinleri ile sağlık izinlerinin Kurumun intranet sistemi içinde yer alan Kurumsal Sistem Otomasyonu (KSO) Modülü üzerinden takip edildiği;

b) Her ne kadar personel mesai takip sistemi üzerinden alınan mesai giriş-çıkış dökümlerinde bir kısım personelin mesaiye 1 saat geç geldiği veya erken çıktığı şeklinde kayıtlar mevcut olsa da bahsi geçen personelin birim amiri tarafından onaylanmış saatlik izin formlarının KSO Modülü üzerindeki Personel izin talep işlemleri bölümünde görülebildiği;

c) Hastaneye muayeneye giden personel için KSO modülü üzerinden herhangi bir izin formu doldurulmadığı, personelin tedavi sonrasında almış olduğu ve Kuruma ibraz ettiği raporların yine bu modül üzerinden sağlık iznine çevrildiği;

d) Koordinatörlüklerinde mevcut personel takip sisteminin (turnike giriş-çıkış kayıt sistemi) KSO modülü ile uyumlu olması mümkün olmadığından turnike sisteminin aslında resmi anlamda izinli olan personeli devamsız gösterdiği;

e) Ayrıca, Koordinatörlükleri Yerinde Kontrol Birimi personelinin görevlerinin gereği olarak mesailerinin büyük bölümünü arazide geçirdiği, bu nedenle bu kısım personelin de turnike kayıtlarında devamsız görüldüğü, ancak Taşıt Görev Emri Formları ile izlendiği;

f) Şikâyetçinin ceza almış olduğu kış dönemi itibariyle mesai saatlerinin 08.00 – 12.00 ile 13.00 – 17.00 saatleri arasında olduğu;

g) Koordinatörlükleri bünyesinde şikâyetçi dışında sadece uzman M.Ü. "özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek" fiili nedeniyle "uyarma " disiplin cezası ile tecziye edildiği

belirtilmekte; adı geçen personele ait soruşturma raporu, savunma ve itiraz dilekçesi incelendiğinde adı geçen personelin de muhakkikin cezayı merkeze göndermeyeceğiz demesi üzerine süresinde itiraz etmediği; hususları tespit edilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

10) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" başlıklı 125 inci maddesi (Değişik: 12/5/1982 - 2670/31 md.);

"A - Uyarma: Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenenusul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,
 - b) *Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terketmek,*
 - c) Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,
 - d) Usulsüz müracaat veya şikâyette bulunmak,
 - e) Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,
 - f) Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak,
 - g) Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,
 - h) Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak.",
-
Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır..."

"İtiraz" başlıklı 135. maddesi (Değişik: 13/2/2011-6111/113 md.);

"Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir.

İtirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir.

İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadır.

İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.

Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.", hükümlerini amirdir.

11) 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Kurum personelinin statüsü, hakları ve atanmaları" başlıklı 14. maddesi;

"(1) Kurumda hizmetler 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle yürütülür. Kurum personeli, sosyal güvenlik yönünden 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi hükümlerine tabidir.

...

(10) Sözleşmeli personelin bu maddede belirlenenler dışında kalan görev ve yetkileri, hizmete alınma, görevlendirme, görevde yükselme ve görevden alınma şekilleri ile sözleşme esasları, unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.", hükümlerini içerir.

12) 16/4/2008 tarihli ve 26849 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği"nin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinin birinci fıkrasının l) bendi;

" Uzman: Kurumda hizmet sözleşmesiyle çalışan uzmanları", "**Sözleşmenin feshi ve sona ermesi" başlıklı 21. maddesi;**

"(1) Sözleşme, aşağıdaki hallerde feshedilir:

a) İzinsiz veya kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın kesintisiz beş gün veya bir yıl içerisinde toplamom gün göreve gelmemek.

b) İşe alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması.

c) Görev ya da görev yerinin değişmesi halinde belirlenen süre içinde mücbir sebep olmaksızın yeni görevine başlamamak.

ç) *Kanun, yönetmelik ve sözleşme hükümlerine aykırı davranışlarda bulunmak.*

d) Performans değerlendirmelerinde birbirini izleyen iki yıl elli dokuz veya aşağıda puan almak.

(2) İstek, yaş haddi, malullük, performans değerlendirmesi veya disiplin sebeplerinden biriyle emekliye ayrılma, sözleşmenin süresinin bitmesi veya personelin çekilme isteğinin kabulü hallerinde sözleşme sona erer.

(3) Personelin sözleşmesi, sözleşmenin sona ermesinden itibaren Başkanın onayı ile sınavsız olarak yenilenebilir.",

"Performans, özlük dosyası ve disiplin" başlıklı 30. maddesi birinci fıkrası;

"(1) (Değişik: 2/5/2012-2012/3189 K.) *Personel hakkında performans değerlendirmesi yapılır ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun özlük dosyası ve disiplin hükümleri kıyasen uygulanır.*", hükümlerini amirdir.

13) 27.08.2011 tarih ve 28038 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "TKDK Disiplin Amirleri Yönetmeliği"nin "Disipline ilişkin usul ve esaslar bakımından uygulanacak mevzuat" başlıklı 5 inci maddesi;

"Disipline ilişkin usul ve esaslar bakımından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 17/9/1982 tarihli ve 8/5336 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik ve 17/3/2008 tarihli ve 2008/13451 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği hükümleri uygulanır." hükmünü içerir.

14) Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu ile şikâyetçi arasında yapılan hizmet sözleşmesinin 3. maddesi;

"Personelin çalışma saat ve süreleri, Bakanlar Kurulunca Devlet Memurları için tespit edilen çalışma saat ve sürelerinin aynıdır. Ancak Personel, kendisine verilen görevleri çalışma saatleri ile sınırlı olmaksızın sonuçlandırmak zorundadır."

10. maddesi;

"Personel Yönetmeliğinde sayılan hallerde sözleşme feshedilir..."

15. maddesi;

*"Konu ile ilgili mevzuat saklı kalmak kaydıyla; **Personelin** işbu sözleşme hükümleri, Kuruluş Kanunu, Personel Yönetmeliği ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırı davranarak sorumluluklarını yerine getirmemesi hallerinde **Kurumun** sözleşmeyi herhangi bir tazminat ödemededen feshetme hakkı doğduğunu kabul ve taahhüt eder. Sözleşmenin geçerlilik süresi içerisinde bir kez aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması ya da iki veya daha fazla sayıda uyarma, kınama cezası alan personelin sözleşmesi yenilenmez."* , hükümlerini içerir.

B. Şikâyet Konusuna İlişkin Uygulamalar

15) İzmir Bölge İdare Mahkemesi 1. Kurul E: 2014/3557 sayı ve K: 2014/3592 sayılı 27/05/2014 günlü kararı;

Dava, İzmir İlinde görev yapmakta olan davacının, Antalya Mustafa Ayşe Altun İlköğretim Okulunda görev yaptığı sıradaki fiilleri nedeniyle hakkında açılan soruşturma sonucu, 657 sayılı Kanununun 125/Ab maddesi uyarınca uyarma, 125/B-l maddesi uyarınca da kınama cezası ile cezalandırılmasına ilişkin Antalya Döşemealtı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünün 9.7.2012 günlü sayılı işlemine yaptığı itirazın reddine ilişkin Antalya Valiliği İl Milli Eğitim Disiplin Kurulu Başkanlığı'nın 19.10.2012 tarih ve .. sayılı işleminin iptali istemiyle açılmıştır.

"Dosyanın incelenmesinden; davacının 657 sayılı Kanununun 125/A-b maddesi uyarınca uyarma , 125/B-l maddesi uyarınca da kınama cezası ile cezalandırılmasına ilişkin Antalya, Döşemealtı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünün 9.7.2012 günlü 4025 sayılı işleminin dosyada mevcut belgelerden aynı gün davacıya tebliğ edildiğinin görüldüğü, davacı tarafından ise bu işleme karşı 7 günlük itiraz süresi geçirildikten sonra 15.08.2013 günlü dilekçe ile yaptığı itiraz başvurusunun, Antalya İl Milli Eğitim Disiplin Kurulu'nun 19.10.2012 günlü ve 68 sayılı kararıyla reddedildiği, bu kararın 27.11.2012 günü davacıya tebliği üzerine 22.01.2013 günü bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır."

Bu durumda, uyarma ve kınama cezasına ilişkin işlemin 9.7.2012 gününde tebliğinden itibaren 7 günlük yasal itiraz süresinin son günü olan 16.7.2012 tarihinde kesinleşen disiplin cezalarına karşı bu tarihten itibaren 60 günlük süre içinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra süresinde yapılmayan itirazın reddine ilişkin 19.10.2012 günlü ve 68 kararın, 27.11.2012 günü tebliği üzerine 22.01.2013 günü açılan davanın, süresinde açılmadığından uyuşmazlığın esasının incelenmesine kanunen olanak bulunmamaktadır."

denilmek suretiyle süresinde açılmayan davanın esasının incelenerek verilen itiraza konu mahkeme kararında hukuki isabet görülmeyle davacı itirazının reddine, kararın davacı yönünde yukarıda belirtilen gerekçe ile onanmasına, davalı itirazının kabulüne, İzmir 1. İdare Mahkemesi'nin 30/12/2013 gün ve E:2013/122, K:2013/2309 sayılı kararının bozulmasına, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14/3-e ve 15/1-b maddesi hükmü uyarınca davanın süre aşımı yönünden reddine oybirliği ile karar verilmiştir.

16) Danıştay 10. Dairesinin 15.02.1990 tarihli ve E:1989/2490, K:1990/270 sayılı Kararı;

Konya İdare Mahkemesinin 14.6.1989 tarih, E: 1988/1138;K: 1989/482 sayılı anılan iptal kararının, dava konusu edilen disiplin cezasının idare mahkemesince iptal kararı verilmeden önce geri alındığı, böylece dava konusunun ortadan kalkmış olduğu, davanın reddi gerektiği iddialarıyla temyizden incelenerek bozulması talebiyle açılan davada *"ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde kesinleşen disiplin cezaları, doktrin ve uygulamada kabul edildiği üzere, disiplin cezalarını veren idari merciler yönünden de bağlayıcı ve kesin niteliktedir. İdari mercilerin, vermiş oldukları disiplin cezalarını geri almaları, verdikleri disiplin cezası yerine başka bir disiplin cezası verme yoluna gitmeleri kural olarak olanaksızdır. Ancak dava konusu edilen disiplin cezasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlar nitelikte, idari yargıca verilmiş bir kararın varlığı halinde, artık disiplin cezasının geri alınamayacağından söz etmeye olanak bulunmamaktadır. İdari mercilerin, yargı kararlarını uygulamaları, yargı kararları doğrultusunda işlem tesis etmeleri Anayasal zorunluluktur. Bu zorunluluğun doğal sonucu olarak, yargı kararıyla saptanan hukuki durumun olanak vermesi halinde, idari mercilerin aynı konuda yeniden disiplin cezası verme yoluna gidebileceklerinin de kabulü gerekir"* denilerek anılan idare mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir.

C. Kamu Denetçisi Muhittin MIHÇAK'ın Kamu Başdenetçisi'ne Önerisi

17) Şikayete konu uyarma cezasının Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde verildiği, yapılan incelemede, idare tarafından geç kalma nedeniyle yakın dönemlerde bir diğer personele de uyarma cezası verildiği anlaşılmakla dosyadaki bilgi ve belgelerden hakkaniyet ilkesine aykırı davranıldığı tespit edilemediği belirtilerek şikayetin reddi önerilmiştir.

D. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

18) Kamu hizmetinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi için gerekli önlemlerden olan disiplin cezası, niteliği gereği öteki idari işlemlerden farklıdır. Disiplin cezası vermeye yetkili organlar, bu organların oluşumu, çalışma usulü, karar oluşturması, bu kararlara itiraz ve bütün bu sürecin her aşaması için öngörülen süre koşulları ile disiplin cezası işlemi sıkı şekil şartına bağlı olarak uygulanabilmektedir.

19) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun, 125. maddesinde, Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma cezasına karşı disiplin kuruluna itiraz edilebileceği, itirazda sürenin, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gün olduğu ve süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezalarının kesinleşeceği hüküm altına alınmıştır.

657 sayılı Kanunun 135. maddesi ile de, disiplin cezalarına karşı yapılacak itiraz, itiraz mercii ve itirazın tabi olacağı süre yönlerinden "özel " bir düzenleme getirilmiştir. Şöyle ki, kendilerine disiplin cezası verildiğine ilişkin tebligat yapılanlara, tebligat konusu işlemin usule ve hukuka aykırı olduğu iddiasıyla, yasal süre içinde doğrudan doğruya iptal davası açmak ya da sözü geçen işlemin değiştirilmesi, kaldırılması veya yeni bir işlem yapılmasını sağlamak amacıyla bir üst disiplin amirine veya disiplin kurullarına itirazda bulunmak seçenekleri tanınmış bulunmaktadır.

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme disiplin cezaları; cezaların tebliğinden itibaren yedi günlük itiraz süresi içinde itiraz yoluna başvurulması halinde itirazın reddine ilişkin işlemin tebliği tarihinde, itirazın yasal yedi günlük süre geçirildikten sonra yapılması halinde ise yedi günlük itiraz süresinin sonunda kesinleşmiş sayılır.

20) Danıştay 10. Dairesi 16 numaralı paragrafta yer verilen kararında ise; ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde kesinleşen disiplin cezalarının, disiplin cezalarını veren idari merciler yönünden de bağlayıcı ve kesin nitelikte olduğunu; idari mercilerin, vermiş oldukları disiplin cezalarını geri almaları, verdikleri disiplin cezası yerine başka bir disiplin cezası verme yoluna gitmelerinin kural olarak olanaksız olduğunu ancak idari yargıca verilmiş bir kararın varlığı halinde, artık disiplin cezasının geri alınamayacağından söz etmeye olanak bulunmadığını belirtmiştir.

21) Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca yapılan açıklamalar ve Danıştay içtihadı somut olayımız açısından değerlendirildiğinde; şikayete konu uyarma disiplin cezasının düzenlenmesinde şikayetçinin disiplin amiri tarafından, Denizli İl Koordinatörlüğü Ödeme Birim Sorumlusu Uzman O.Ç. 20/2/2014 tarihli ve 518 sayılı yazı ile mukakkik olarak görevlendirilmiş, şikayetçiden 20.02.2014 tarih ve 519 sayılı yazı ile savunma talep edilmiş, 26.02.2014 tarihinde şikayetçinin savunması alınarak idareye teslim edilmiştir. Şikâyetçinin disiplin cezasına konu eylemi Destek Hizmetleri Birimi tarafından hazırlanan turnike giriş kayıtlarına dayanmakla, şikâyetçinin savunması yeterli bulunmayarak 07.03.2014 tarih ve 700 sayılı Disiplin Soruşturması Raporu ile 657 sayılı DMK'nın 125 inci maddesi birinci fıkrası b bendine uyarınca şikayetçiye uyarma cezası verilmiştir.

22) Şikayetçi 657 sayılı DMK'nın 135 nci maddesi kapsamında cezaya itirazını yedi gün içerisinde yapmadığından, yedi günlük itiraz süresinin sonunda yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca hakkında tecziye edilen uyarma cezası kesinleşmiş ve dava açma süresi içinde de idari yargı yoluna başvurmamıştır. Olayımızda idarenin şikâyetçi hakkında verdiği uyarma cezasının, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliğine ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu ile şikâyetçi arasında akdedilen hizmet sözleşmesi hükümlerine uygun olduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca şikâyetçinin özgür iradesi ile tüm koşullarını önceden kabul etmek suretiyle hizmet sözleşmesini akdettiği ve 657 sayılı Kanuna tabi memurlar ile iş güvencesi açısından kıyaslanamayacağından kabulünden hareketle, şikâyetçi hakkında takdir edilen disiplin cezası

ile ilgilinin eylemi arasında nesnel ve makul bir dengenin bulunduğu ve bu açıdan da hukuka aykırılık olmadığı kanaati ve sonucuna varılmıştır.

23) Öte yandan, İdarenin 29.08.2014 tarihli ve 11642 sayılı yazısında yer verdiği 1 saat ve üzerinde mesaiye geç gelmelerin (bkz. par. 9) birim amirinin bilgisi dahilinde olduğu yönündeki açıklama ve şikayetçi hakkında hazırlanan soruşturma raporunda sadece 5 dakika ve üzeri sürelerin geç kalma olarak kabul edildiği bilgisinden hareketle Koordinatörlük turnike kayıtları incelenerek objektif kriterler temelinde hazırlanan dosyasında mevcut tablonun analizinden; şikayetçinin uyarma cezasına gerekçe olan 20.01.2014 - 20.02.2014 dönemi itibarıyla çok sayıda personelin de şikayetçiyle aynı sürede ve daha fazla, aynı sıklıkla ve daha fazla olmak üzere sabahları geç geldiği, hatta şikayetçi hakkında disiplin cezasına esas 5 ila 30 dakika geç kalma aralığında da çok sayıda personelin mesaiye geç geldiği ancak mesaiye geç gelen diğer personel hakkında disiplin soruşturması açılmadığı ve "uyarma" disiplin cezası verilmediği tespit edildiğinden, şikayetçi hakkında tesis edilen disiplin cezasının hakkaniyete uygun olmadığı kanaati ve sonucuna varılmıştır.

24) İdare her ne kadar "Koordinatörlüklerinde mevcut personel takip sisteminin (turnike giriş çıkış kayıt sistemi) KSO modülü ile uyumlu olması mümkün olmadığından turnike sisteminin aslında resmi anlamda izinli olan personeli devamsız gösterdiği"ni belirtmişse de turnike kayıtları 9. paragrafta idarenin yaptığı açıklamalar ışığında incelendiğinde; mesaiye geç kalan diğer personel hakkında da aynı şikâyetçi gibi disiplin soruşturması yapıp koşulları oluştuğunda da disiplin cezası verilmesine engel olmadığı kanaatine varılmıştır. *Kaldı ki, idarenin turnike giriş-çıkış kayıt sisteminin KSO modülü ile uyumlu olması mümkün olmadığından resmi anlamda izinli olan personeli devamsız gösterdiği yönündeki açıklaması kabul edildiği takdirde İdarenin fiili denetiminin mümkün olamayacağı değerlendirilmiştir.*

E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

25) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Ayrımcılık yasağı" başlıklı 14. maddesi; "Bu Sözleşme'de tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa aidiyet, servet, doğum başta olmak üzere herhangi başka bir duruma dayalı hiçbir ayrımcılık gözetilmeksizin sağlanmalıdır." hükmünü amirdir. Sözleşmenin lafzına uygun olarak "Ayrımcılık" bir bireyin 'korunan bir özellik' nedeniyle mağdur edildiği durumu anlatır ve sadece antlaşmanın garanti ettiği başka bir hakkın kullanımıyla ilgili olarak yasaklanmıştır.

AİHM'ye göre, "...benzer durumlardaki kişilere muamelede bir fark... nesnel ve makul bir gerekçesi olmadığı takdirde ayrımcılıktır; başka bir deyişle, muamele meşru bir gayeyi takip etmiyorsa veya kullanılan araçlar ile gerçekleştirilmek istenen amaç arasında makul bir orantılılık yoksa ayrımcıdır" (AİHM, Burden – İngiltere (No. 13378/05), 29 Nisan 2008, paragraf 60.)

26) Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, şikayetçinin "verilen cezanın adalet ve eşitlik ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde düzenlendiği...pek çok kişinin de sabahları cüz'i düzeylerde geç kaldığı" yönündeki iddiasının AİHS'nin "ayrımcılık yasağı" bağlamında ele alınmasının mümkün olmadığı tespit edilmekle birlikte, şikayetçi hakkında düzenlenen uyarma cezasının ilgili kanun, yönetmelik ve sözleşmede yer verildiği şekliyle nesnel ve makul temellere dayandığı, şikayetçi ile aynı konumda olan başkaları hakkında benzer bir cezanın

öngörülmemiş olmasının söz konusu cezanın tesis edilmesine engel teşkil etmeyeceği ve şikayetçinin eylemini hiçbir şekilde mazur gösteremeyeceği değerlendirilmiştir.

F. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

27) Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesinin 41'inci maddesinde, Birlik vatandaşlarının iyi yönetim hakkından bahsedilmektedir. Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen "Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası"nda; yasalara uygunluk (madde 4), ayrımcılık yapılmaması (madde 5), birey ve kamuoyu menfaatleri arasındaki dengenin gözetilmesi (madde 6), yetkinin kötüye kullanılmaması (madde 7), tarafsızlık ve bağımsızlık (madde 8), nesnellik (madde 9), meşru beklentilere uygunluk, tutarlılık ve kamuoyunu bilgilendirme (madde 10), adil ve makul olma (madde 11), hizmet odaklı, doğru, nazik ve ulaşılabilir olma (madde 12), vatandaşın ana dilinde yaptığı başvuruya anadilinde cevap verilmesi (madde 13), alındı bilgisinin verilmesi ve ilgili yetkilinin iletişim bilgilerinin bildirilmesi (madde 14), yanlış yere yapılan başvurunun ilgili kuruma yönlendirilmesi (madde 15), savunma hakkında saygı gösterilmesi (madde 16), kararların makul sürede bildirilmesi ve gerekçeli olması (madde 17-18), karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi (madde 19), kararların tebliğ edilmesi (madde 20), kişisel verilerin korunması (madde 21) gibi iyi davranış ilkeleri yer almaktadır.

28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin 6 ncı maddesi ise ; " *Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.*" hükmünü amirdir.

28) İdarenin tüm eylem ve işlemlerinde çalışanlarına karşı hakkaniyete uygun, eşit muamele etme yükümlülüğünün olduğu, bu yükümlülük yerine getirildiği takdirde çalışma barışının korunarak kuruma aidiyet duygusunun gelişebileceği ve böylece kamu hizmetinin verimliliğinde bir artış sağlanabileceğinin kabulü gerekmektedir. Bu doğrultuda İdareden 23 numaralı paragrafta yapılan tespit doğrultusunda, disiplin cezasını tatbik ederken hakkaniyete uygun hareket ederek iyi yönetim ilkelerine riayet etmesi beklenmektedir.

Öte yandan mesaiye geç gelen personele karşı adil ve eşit davranmayan yetkililer hakkında disiplin incelemesi yapılması da idarenin taktirindedir.

29) **Şikayetçinin, soruşturmayı yürüten muhakkikin soruşturmanın merkeze gönderilmeyeceğini söylemesi üzerine cezaya itiraz etmediği yönündeki iddiasına ise, dosyada bu iddiayı doğrulayacak bir bilgi ve belgeye rastlanmadığından ve İdarenin şikayetçiye uyarma disiplin cezası ile tecziye edildiğini bildirir 7/3/2014 tarihli ve 706 sayılı yazısında yazının tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde bir üst disiplin amirine itiraz etme hakkının olduğunu bildirmek suretiyle kanun yollarını ve sürelerini gösterdiği tespit edildiğinden itibar edilmemiştir.**

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

30) 14/6/2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17 inci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Kamu Denetçiliği Kurumu'na, dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmakta olup, 21 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar, 21 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca ise 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

31) 2709 Sayılı 1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40. maddesinin 2. 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, dav açma süresinin kaçırıldığı tespit edilmekle aksi düşünülmekte ise dava açma süresinden arta kalan süre içinde Denizli İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

V. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçelerle ve dosya kapsamına göre **ŞİKÂYETİN KISMEN RET KISMEN KABULÜ İLE,**

1) Şikâyetçi hakkında tesis edilen disiplin cezasının ilgili idarece yeniden değerlendirilmesi yönündeki talebin **REDDİNE,**

2) Şikâyetçi hakkında yapılan işlemin hakkaniyete uygun olmadığı tespit edilince bu işlemi yapanların hatalı davrandıklarını hiyerarşik ve sıralı amirlerince kabul etmeleri ve Kurumumuza bildirmeleri yönünde **TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Bu kararın, şikâyetçiye, **GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI'NA ve TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU'NA** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

M. Nihat ÖMEROĞLU

Kamu Başdenetçisi