



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

ŞİKAYET NO : 2015/4368

KARAR TARİHİ : 19/02/2016

TAVSİYE KARARI

ŞİKAYETÇİ :

ŞİKAYET EDİLEN İDARE : 1- İçişleri Bakanlığı (Re'sen)
2- Emniyet Genel Müdürlüğü

ŞİKAYETİN KONUSU : Şikâyet başvurusunun emniyet hizmetleri sınıfı personelinin ikinci bölgede geçici olarak görev yaptığı sürenin, ikinci bölgede geçen hizmet süresi hesabına dahil edilmesi talebi hakkındadır.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ : 19.8.2015

I. USÛL

A. Şikâyet Başvuru Süreci

1. 19/08/2015 tarihinde e-başvuru yoluyla yapılan şikâyet başvurusu ve ekleri, 9360 evrak numarası ile kayıt altına alınmıştır. Şikâyet başvurusunun karara bağlanması için 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî 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 araştırmasına geçilmiş, 28/01/2016 tarihli Tavsiye Kararı Önerisiyle Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

B. Ön İnceleme Süreci

2. Şikâyet başvurusunun ön incelemesinde; şikâyetçinin 2015 tarihli ilk şikâyet başvurusunun diğer şartları taşıdığı ancak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17 nci maddesinin

4 üncü fıkrası ve anılan Yönetmeliğin 12 nci maddesi uyarınca 06/01/1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmemiş olduğu gerekçesiyle başvuru ve eklerinin bahsi geçen Yönetmeliğin 20 nci maddesinin 2 nci fıkrasına göre, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğüne gönderilmesine 2015 tarihinde karar verilmiştir. Gönderme kararı üzerine 2015 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğüne şikâyetçiye olumsuz yanıt verilmesi üzerine şikâyetçi 19/08/2015 tarihinde Kurumumuza tekrar başvurmuştur.

3. 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 olmadığı, bu nedenle şikâyetin inceleme ve araştırmasına engel bulunmadığı tespit edilmiştir.

II. OLAY VE OLGULAR

A. Şikâyetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

4. Şikâyet başvurusu; ... yılında'de görev yaptığı sırada 70 gün süre ile ... İlinin İlçesinde geçici olarak görevlendirildiğini, ... tarihinde hizmet süresi 3 yıl olan ... İlinde görevini ifa etmeye başladığını, ... yılında 4 ay süre ile ücretsiz izne ayrıldığını, bu nedenle hizmet süresinin ... tarihi yerine ... tarihinde tamamlanacağı hususunun idarece tespit edildiğini belirterek, ... yılında İlinin İlçesinde 70 gün süre ile gerçekleştirilen geçici görevlendirilme süresinin bölgede geçen hizmet süresinden sayılmasını talep etmiştir.

B. İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları

5. Emniyet Genel Müdürlüğünden konuyla ilgili 2015 tarih ve sayılı yazımızla gerekli bilgi ve belgeler talep edilmiş olup, 2015 tarih ve sayılı cevabi yazıda özetle;

5.1. Emniyet hizmetleri sınıfı personelinin atamalarının ve hizmet süresi hesaplamalarının "Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde yapıldığı,

5.2. Mezkur Yönetmeliğin "*Bölgeler ve Hizmet Süreleri*" başlıklı 23 üncü maddesi gereği şikâyet başvurusunun ikinci bölge hizmet süresi hesaplanmasında naklen atamasının yapıldığı yerde göreve başlama tarihinin esas alınması gerektiği,

5.3. Adı geçen Yönetmeliğin 42 nci ve 43 üncü maddelerinde hangi hallerin şark hizmetinden sayılacağı açıkça belirtildiği, bu nedenle birinci bölgede görevli iken ikinci bölgede geçen geçici görevlerin ikinci bölge hizmet sürelerine eklenemeyeceği,

5.4. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince şikâyet başvurusunun ikinci bölge illere yapılan geçici görevlendirmesinin zorunlu hizmet süresini başlatmayacağı, göreve başladığı ... tarihinin esas alınması gerektiği,

5.5. Emniyet hizmetleri sınıfına dahil personelin, birinci bölgede görevli iken ikinci bölgede geçen geçici görevlendirmelerinin şark hizmetinde ne şekilde değerlendirileceğine dair düzenlemelerin yeni mevzuat planlamasında mevcut olduğu belirtilmiştir.

C. Olaylar

6. Şikayet başvurusu tarafından şikayet başvurusuna eklenen belgeler ile ilgili idareyle yapılan yazışmalar sonucunda elde edilen bilgi ve belgeler birlikte değerlendirildiğinde;

6.1. Emniyet hizmetleri sınıfına dahil olan polis memuru şikayet başvurusunun, 2010 yılında birinci bölge kapsamında olan ... ilinde görevliyken, 70 gün süre ile ... İlinin ... İlçesine geçici görevlendirme ile görevlendirildiği,

6.2. Şikayet başvurusunun 2012 tarihinde ... İli ... İlçesinde, üç yıl hizmet süresi belirlenmiş olan zorunlu ikinci bölge hizmetine başladığı, 2012 tarihinden itibaren görevine .. İli ... İlçe Emniyet Amirliğinde devam ettiği, 2014 yılında başvurusunun 4 ay aylıksız izin kullandığı,

6.3. Adı geçen 2014 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğüne başvuruda bulunarak ... İlindeki hizmetinin sona ereceği tarihin belirlenerek tarafına bildirilmesini istediği,

6.4. İlgili idare tarafından ... İlindeki hizmet süresinin 2015 tarihinde biteceğinin başvurucuya bildirilmesi üzerine adı geçen 2010 yılında ... İlinde geçici olarak görevli bulunduğu 70 günlük sürenin de dikkate alınması talebinde bulunduğu,

6.5. Başvurusunun Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 43 üncü maddesi gerekçe gösterilerek reddedildiği anlaşılmıştır.

D. Kamu Denetçisi Mehmet ELKATMIŞ'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

7. Şikâyet konusuna ilişkin olarak idareden bilgi ve belgeler talep edilmiş, ilgili idarece kararın 5 numaralı paragrafında açıklanan bilgi ve belgeler gönderilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

8. 2709 sayılı T.C. Anayasasının "*Çalışma hakkı ve ödevi*" başlıklı 49 uncu maddesinde; herkesin çalışma hakkı ve ödevi olduğu belirtildikten sonra, devletin yükümlülükleri arasında, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı, belirtilmiştir.

9. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "*Amaç*" başlıklı 2 nci maddesinin ikinci fıkrasında; "Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulur." hükmüne, "*Yer değiştirme suretiyle atanma*" başlıklı 72 nci maddesinde; "Memurların atanamayacakları yerler ve bu yerlerdeki görevler ile "kurumların özellik arz eden görevlerine atanabilmeleri için hangi kademelerde ne kadar hizmet etmeleri gerektiği ve yer değiştirme ile ilgili atama esasları Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir." hükmüne yer verilmiş,

10. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 2 nci ve 72 nci maddelerine dayanılarak çıkarılan Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in "*Özel Yönetmelikler*" başlıklı 28 inci maddesinde "... Özel Yönetmeliklerde bu Yönetmeliğe aykırı

hükümler yer alamaz. Ancak, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri ile Emniyet Hizmetleri sınıflarına dahil memurlar hakkında kendi özel yönetmeliklerinin uygulanmasına devam edilir.” hükmüne,

11. Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin “*Hizmet Bölgeleri*” başlıklı 21 inci maddesinde “Emniyet Hizmetleri Sınıfına mensup olanların atama ve yer değiştirmeleri için yurdumuz birinci ve ikinci bölge olmak üzere iki hizmet bölgesine ayrılmıştır.” hükmüne,

12. Aynı Yönetmeliğin “*Bölgeler ve Hizmet Süreleri*” başlıklı 23 üncü maddesinde “Personelin hizmet süresinin hesaplanmasında süre başlangıç tarihi, atandığı yerde göreve başlama tarihidir.” hükmüne,

13. Mezkur Yönetmeliğin “*Bölgedeki Hizmet Süresinden Sayılacak Süreler*” başlıklı 42 nci maddesinde “Yıllık izinler, mazeret izinleri ve yılda toplamı 30 günü geçmeyen sağlık izinleri ile görev nedeniyle yaralanma halinde tedavi ve istirahat süreleri, o bölgedeki hizmet süresinden sayılır.” hükmüne,

14. Yine aynı Yönetmeliğin “*İkinci Bölgedeki Hizmet Süresinden Sayılmayacak Süreler*” başlıklı 43 üncü maddesinde “Aşağıda belirtilen hallerde ait süreler ikinci bölgedeki hizmet süresinden sayılmaz.

a) Yurt içinde; öğrenim, kurs, staj ve geçici görevlendirme gibi nedenlerin birine veya birkaçına bağlı olarak toplamı 4 aydan fazla olan ve diğer bölgede geçen süreler, b) Yurt dışında; kurs ve öğrenim, misyon koruma, barış gücü gibi görevlerde geçirilen sürelerin hiçbiri, c) Görevden uzaklaştırılan, tutuklanan veya hüküm giyenlerin 3 ayı aşan süreleri, d) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre aylıksız izin almak suretiyle geçirilen süreler, e) Sağlık sebebiyle 42 nci maddede belirtilen istisnası saklı kalmak şartı ile sağlık izinlerinin yılda 30 günü aşan süreler,” hükmüne yer verilmiştir.

B. Şikayet Konusuna İlişkin Uygulamalar

15. Anayasa Mahkemesinin 17/04/2008 tarih E:2005/5 ve K: 2008/93 sayılı kararında; Bilindiği üzere, Anayasanın 2 inci maddesinde Devletin temel nitelikleri arasında hukuk devleti ilkesine yer verilmiş olup, **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.**

16. Kurumumuzca Devlet Personel Başkanlığına yazılan 08/02/2016 tarihli ve E.935 sayılı yazı ile Başkanlığın şikayet konusuna ilişkin mütalaası sorulmuş olup, **Devlet Personel Başkanlığı tarafından gönderilen 16/02/2016 tarihli ve E.989 sayılı cevabi yazıda;** Devlet Memurlarının

Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 28 inci maddesinde kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan özel yönetmeliklerde Genel Yönetmeliğe aykırı hükümlerin yer alamayacağı belirtilmekle birlikte, mezkur maddede Mülki İdare Amirliği Hizmetleri ile Emniyet Hizmetleri Sınıflarına dahil memurlar hakkında kendi özel yönetmeliklerinin uygulanmasına devam edileceğinin hüküm altına alındığı, Emniyet Hizmetleri sınıflarına dahil memurların zorunlu yer değiştirmesinin usul ve esaslarına ilişkin hükümlerin kendi özel yönetmeliklerinde düzenlenmesi sebebiyle polis memurlarının geçici görev sürelerinin hangi bölge hizmetinden sayılması gerektiğine dair hususun Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde yer verilen hükümlerin dikkate alınması suretiyle Emniyet Genel Müdürlüğünün Kurumumuza göndermiş olduğu 5. paragrafta belirtilen yazıda yer alan görüşü çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğinin mütalaa edildiği belirtilmiştir.

C. Kamu Denetçisi Mehmet ELKATMIŞ'ın Kamu Başdenetçisine Önerisi

17. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; Emniyet hizmetleri sınıfının ikinci bölgedeki hizmet süresi hesabı ile ilgili Yönetmeliğin 42 ve 43 üncü madde hükümlerinin farklı uygulamalara ve tereddütlere yer vermeyecek şekilde açıklığa kavuşturulması yönünde gerekli çalışmaların yapılması için **şikayetin kabulü yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.**

D. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme ve Gerekçe

18. Şikayet başvurusu 3 numaralı paragrafta açıklandığı üzere; birinci bölgede çalışmaktayken (...) geçici görevli olarak 70 gün süreyle ikinci bölgede (... İli ... İlçesi) görev yaptığını, daha sonra ikinci bölgeye atandığını (...) belirterek, söz konusu geçici görev süresinin ikinci bölge hizmet süresinden sayılması talebiyle şikâyet başvurusunda bulunmuştur.

19. Anayasanın 49 uncu maddesinde, çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu belirtilmiştir. Anayasal hükümler doğrultusunda çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda "kurum içi geçici görevlendirme" ile ilgili 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.

20. Emniyet Hizmetleri sınıflarına dahil memurların atanması ve yer değiştirmesi hakkında Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır. Mezkur Yönetmeliğe göre yurdumuz birinci ve ikinci bölge olmak üzere iki hizmet bölgesine ayrılmış, her bölge bölgeye dahil olan il ve ilçeler itibariyle alt bölgelere ayrılmış ve her bir alt bölge için zorunlu hizmet süreleri belirlenmiştir.

21. Şikayet konusu uyuşmazlık ise idare tarafından Yönetmeliğin 23 üncü maddesinde belirtilen personelin hizmet süresinin hesaplanmasında süre başlangıç tarihinin, atandığı yerde göreve başlama tarihi olması nedeniyle şikayet başvurusunun zorunlu ikinci bölge hizmet süresinin başlangıç tarihinin 2012 tarihi olarak ele alınması ve Yönetmeliğin "*Bölgedeki Hizmet Süresinden Sayılacak Süreler*" başlıklı 42 nci maddesi ile "*İkinci Bölgedeki Hizmet Süresinden Sayılmayacak Süreler*" başlıklı 43 üncü maddesinde birinci bölgede görevliyken ikinci bölgede geçen geçici

görevlerin ikinci bölge hizmetine eklenip eklenemeyeceğine ilişkin farklı yorumdan kaynaklanan sorundur.

22. Buna göre; şikayet başvurusunun ikinci bölge hizmet süresinin başlangıç tarihi hususunda herhangi bir ihtilaf mevcut bulunmayıp (başlangıç tarihinin doğası gereği), başvuruya konu talep, ikinci bölgedeki hizmet süresinin başlangıç tarihinden ayrı olarak, ...'de (birinci bölge) görevini ifa ederken'te (ikinci bölge) geçici olarak görevlendirilen personelin'teki hizmet süresinin, ikinci bölgedeki hizmet tarihinden sonra atandığı ...'da (ikinci bölge) ifa ettiği görevi için geçerli olan hizmet süresinin hesaplanmasında göz önünde bulundurulup bulundurulmayacağıdır.

23. Birinci bölgede görevliyken ikinci bölgede geçen geçici görevlerin ikinci bölge hizmetine ekleneceği hususu incelenirken ikinci bölgede hizmet süresinden sayılacak hallerin tespiti önem kazanmaktadır. Bu nedenle adı geçen Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin, birinci ya da ikinci bölge ayrımı yapmaksızın "bölgede hizmet süresinden sayılacak haller"i hüküm altına alan 42 nci maddesi sorunun çözümünde incelenmesi gerekli ilk maddedir. Maddede tahdidi bir sayıma gidilerek bölge hizmet süresinden sayılacak durumlar belirtilmiştir. Şikayete konu talebin maddede sayılanlarla ilgili olmadığı görülmektedir.

24. Bununla birlikte, adı geçen Yönetmeliğin 43 üncü maddesinin sadece ikinci bölgedeki hizmet süresini konu edindiği ve 4 aydan fazla geçici görevlendirme nedeniyle geçen sürelerin ikinci bölgedeki hizmet süresinden sayılmayacak haller arasında sayıldığı tespit edilmiştir. **Bu düzenleniş hali ile 43 üncü maddenin mefhumu muhalif yorumundan hareketle 4 aydan daha az geçici görevlendirme nedeniyle geçen sürelerin ikinci bölge hizmet süresinden sayılacağı sonucuna ulaşılmaktadır.**

25. Süresi 4 ayı aşmayan geçici görevlendirmenin 43 üncü maddenin tersi yorumu nedeniyle, ilgili süre 4 ayı geçmediği için bu sürenin ikinci bölgede geçen hizmet süresinden sayılacağı hukuki mevzuat yönünden mümkün olduğu gibi hakkaniyetin de gereğidir. Düzenlemenin yoruma açık olduğunun kabulü halinde aşağıda daha ayrıntılı açıklanacağı gibi hukuk güvenirliliğinin ihlali sonucunu doğuracağı kuşkusuzdur. Aynı şekilde geçici görevlendirme düzenlemesi bir personelin ikinci bölgede bölge süresini aşacak şekilde pek çok kez geçici görevlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Bu durum ise personel arasında eşitlik ve adaletin sağlanması noktasında subjektif değerlendirmelere yol açabilme ve mağduriyetlere sebep olma ihtimalini doğurabileceğinden **hakkaniyete de (somut olay adaleti) uygun düşmeyecektir.**

26. Diğer taraftan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan "**belirlilik**" ilkesine 15. paragrafta değinilmiştir. Bu ilkeye göre, hukuki düzenlemeler hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir olmalıdır. Birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Yukarıda belirtilen maddelerin değişik şekilde yorumlanmaya açık olması "belirlilik" ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır.

27. Aynı zamanda emniyet hizmetine dahil bir personelin başka bir bölgeye atanması konusunda o bölgedeki hizmet süresini tamamlayıp tamamlamadığı ilk araştırılması gerekli husus olduğundan, ilgili maddelerin doğru bir şekilde yorumlanması önem arz etmektedir. Bir kamu personelinin bir bölgeden başka bir bölgeye atanması hususunun, bu personelin özel yaşamında

ne kadar önemli etkiler doğurabileceğinin (yerleşim yerinin belirlenmesi, lojman tahsis dönemleri, okul kayıt tarihleri gibi) izahtan varestede olduğu göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu Yönetmelik maddelerinin, farklı yorumlamalara meydan verebilecek, ucu açık bir şekilde düzenlenmemesi gerekmektedir. Nitekim 5.5. paragrafta belirtildiği üzere İdarenin birinci bölgede görevli iken ikinci bölgede geçen geçici görevlendirmelerinin şark hizmetinde ne şekilde değerlendirileceğine dair düzenlemelerin **yeni mevzuat planlamasında mevcut olduğunu belirtmesi** mevcut belirsizliğin hakkaniyete uymadığı sonucuna vardığı yönünde değerlendirilmiştir.

28. Yukarıdan bu yana yapılan açıklamalar, anılan mevzuat hükümleri, idarenin cevabi yazıları, yargı kararları ve tüm dosya birlikte değerlendirildiğinde; o bölgede göreve başlama tarihinde hizmet süresinin başlangıç alınacağına kuşkusuz olduğu, bunun başvuru aleyhine değerlendirilmesini veya yorumlanmasını gerektirir mevzuatta açık, net bir düzenlemeye rastlanmadığı, yargı camiasındaki uygulamalarda da alt bölgelerde geçen sürelerin yargı mensupları lehine uygulandığı, insan odaklı yaklaşımın ve uygulamanın da bunu gerektirdiği, söz konusu sürenin ikinci bölge hizmetinden sayılmasında hukuki yönden bir engelin olmadığı, ayrıca daha ağır şartları haiz olan ikinci bölgede gerçekleştirilen geçici görevin ikinci bölge hizmet süresinin hesaplanmasında dikkate alınmamasının hukuka ve hakkaniyete de (somut olay adaleti) uygun düşmediği, doğacak başka mağduriyetlerin önlenmesi adına, yukarıdan bu yana anlatılan hususlar gözetilmek suretiyle Emniyet Hizmetleri sınıfının geçici görevlendirme süresinin daha önceki ikinci bölgedeki hizmet süresinin bulunduğu bölgeye atanma tarihi hangi tarih olursa olsun sayılması gerektiği;

Diğer yönden değişik yorumlara fırsat vermeme adına da Yönetmelik hükümlerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmekte olup, **bu itibarla** şikayet başvurusunun **ikinci bölgeye atanmasından önce, birinci bölgede görev yaparken geçici görevle ikinci bölgede görev yaptığı sürenin ikinci bölgede geçen hizmet süresinden sayılması ve Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde birinci bölgede görevliken ikinci bölgede geçen geçici görev sürelerinin ikinci bölge hizmet süresinden sayılmasına yönelik düzenleme yapılması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.**

E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

29. T.C. Anayasasının "Kanun Önünde Eşitlik" başlıklı 10 uncu maddesinde ifadesini bulan kanun önünde eşitlik ilkesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13 üncü maddesindeki etkili başvuru hakkının ve 17 inci maddesindeki hakları kötüye kullanma yasağının ihlal edildiğine dair herhangi bir bulgu ve bilgiye rastlanmadığı gibi şikâyete konu olayda, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde yazılı ve güvence altına alınmış olan başkaca bir insan hakkı ihlalinin tespit edilemediği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

F. İyi Yönetişim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

30. Günümüzde demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışında idarelerden sadece hukuka uygun hareket etmeleri değil, aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir.

31. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde; Kurumun, inceleme ve araştırma yaparken 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 gözeticeği düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartınının 41 inci maddesinde de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup, benzer ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen “Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası”nda da yer verilmiştir.

32. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; şikâyet başvurusu kapsamında Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin İdare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, şikâyetçinin ilk başvurusu hakkında verilen gönderme kararı sonrası verilen cevap ile idarenin “makul sürede karar verme” ilkelerine uygun hareket ettiği, dolayısıyla **idarenin bu yönlerden iyi yönetim ilkelerine uygun davrandığı anlaşılmıştır**. Ancak idarenin gönderme kararımıza istinaden şikâyetçiye gönderdiği cevapta ilgili Yönetmelik’in 42 nci maddesinde önceki 2 nci bölge görevindeki geçici görev sürelerinin zorunlu 2 nci bölge hizmetinden sayılacağına dair bir hüküm bulunmadığını belirtmekle yetinerek şikâyet konusu iddiaların tamamını karşılayacak şekilde gerekçeli cevaplar vermediği ve karara karşı başvuru yolunu göstermediği, bu durumda iyi yönetim ilkelerinde vurgulanan “**kararların gerekçeli olması**” ve “**karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi**” ilkelerine **uygun davranmadığı** anlaşılmış olup, İdarenin bundan böyle bu ilkelere de uyması beklenmektedir.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

33. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B. Yargı Yolu

34. 2709 Sayılı 1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40'inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20'nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı 60 günlük süreden arta kalan sürede Kastamonu İdare Mahkemesinde yargı yolu açıktır.

V. KARAR

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

1. Şikayet başvurusunun ikinci bölgeye atanmasından önce birinci bölgede görev yaparken geçici görevle ikinci bölgede görev yaptığı sürenin ikinci bölgede geçen hizmet süresinden sayılması hususunda **mağduriyetinin makul sürede giderilmesi ve yeni bir işlem tesis etmesi için EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NE**,

2. Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin "İkinci Bölgedeki Hizmet Süresinden Sayılmayacak Süreler" başlıklı 43 üncü maddesinin ikinci bölgede geçici görevli olarak geçirilen yasal sürelerin bölge hizmetinden sayılacak şekilde değiştirilmesi hususunda makul sürede mevzuat çerçevesinde değişiklik yapılması için **İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

6328 sayılı Kanununun 20. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, merciince (İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü) bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Bu kararın gereği için **şikayetçiye, İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'ne tebliğine**,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Serpil ÇAKIN
Kamu Başdenetçisi V.