



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

**ŞİKAYET NO** : 2015/2173  
**KARAR TARİHİ** : 23/03/2016

**TAVSİYE KARARI**

**ŞİKAYETÇİ** :

**ŞİKAYET EDİLEN İDARE** : 1-Başbakanlık (Resen)  
2-Maliye Bakanlığı  
3-Milli Eğitim Bakanlığı  
4-Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı

**ŞİKAYETİN KONUSU** : Geliştirme ödeneği miktarının adil dağıtımı hakkındadır.

**ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ** : 1.4.2015

**I. USÛL**

**A. Şikâyet Başvuru Süreci**

1. Şikâyet başvurusu; e-başvuru yolu ile gönderilen, 1/4/2015 tarih ve 4397 sayı ile kayıt altına alınan şikâyet dilekçesiyle yapılmıştır. Şikâyet başvurusunun karara bağlanması için 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 8 inci maddesinin ikinci fıkrası ile 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikâyetin incelenmesine ve araştırılmasına geçilmiş olup, 2015/2173 şikâyet sayılı “Tavsiye” önerisiyle Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

**B. Ön İnceleme Süreci**

2. 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 eksikliğin bulunmadığı tespit edilmiştir.

## II. OLAY VE OLGULAR

### A. Şikâyetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

3. Şikâyet başvurusu, 1/4/2015 tarihinde Kurumumuza yapmış olduğu şikâyet başvurusunda;

3.1. .... Yüksekokulu'nda .... sicil numaralı Öğretim Görevlisi olarak görev yaptığını,

3.2. 2914 sayılı Kanununun 14 üncü Maddesine istinaden çıkarılan “Geliştirme Ödeneği Ödenmesine Dair Kararın”; Maliye Bakanlığı'nın ..../2005 tarihli ve .... sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulu'nca 4/4/2005 tarihinde 2005/8681 sayılı kararıyla kararlaştırıldığını, 19/4/2005 tarihli ve 25791 sayılı Resmi Gazetede yayınlandığını, birkaç değişiklikle birlikte kararın uygulamaya devam edildiğini,

3.3. Bakanlar Kurulu Kararının 4 üncü maddesinde “Profesör, Doçent, Yardımcı Doçent ve Araştırma Görevlisi dışındaki kadrolara atanmış öğretim elemanlarına, bu Karar hükümlerine göre hesaplanacak geliştirme ödeneği miktarının yarısı ödenir.” ifadesinin yer aldığı,

3.4. Profesör, Doçent, Yardımcı Doçent ve Araştırma Görevlisinin hesaplanacak geliştirme ödeneğinin tamamını; Öğretim Görevlisi ve Okutman gibi öğretim elemanlarının ise yarısını aldığı, bu durum geliştirme ödeneği verilmesine dair yasal düzenlemenin ruhu ile çeliştiğini,

3.5. Öğretim Görevlilerinin özellikle öğretim üyesi temininde günlük çekilen Meslek Yüksekokullarında görev yaptığını ve buradaki öğretim elemanı ihtiyacının karşıladığını, Meslek Yüksekokulları il merkezlerinde kurulabildiği gibi, sosyo-ekonomik bakımdan daha az gelişmiş ilçelerde de kurulabildiğini, Bakanlar Kurulu Kararında da bu husus dikkate alınarak, genellikle ilçelerdeki geliştirme ödeneği oranlarının daha yüksek belirlendiğini, bununla birlikte ilçelerde geliştirme ödeneği yüksek olsa bile Öğretim Görevlilerine bu oranın yarısı uygulandığından bu artışın Öğretim Görevlilerine tam anlamıyla katkı sağlamadığını,

3.6. Öğretim Görevlilerine bulunduğu ilçenin sosyo-ekonomik durumundan dolayı almaya hak kazandığı geliştirme ödeneğinin yarısının ödenmesinin; ciddi bir eşitsizlik ve adaletsizlik getirdiğini,

3.7. .... ilçesinde geliştirme ödeneği oranının %60 olarak belirlendiğini, kendisinin Öğretim Görevlisi olduğu için bu oran %30 olarak uygulandığını,

Belirtmekte olup, menfaatinin ihlal edildiğini düşündüğü bu konuda düzenleme ve iyileştirme yapılması yönünde tavsiye kararı verilmesini talep etmektedir.

### B. İdarelerin Şikâyete İlişkin Açıklamaları

4. Konu kapsamında Maliye Bakanlığı'ndan istenen bilgi ve belge talebine verilen cevabi yazıda özetle;

4.1. Şikâyetçinin ..../2015 tarihli dilekçesinde belirtilen 4/4/2005 tarihli ve 2005/8681 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla “Geliştirme Ödeneği Ödenmesine Dair Karar” hükümleri gereğince öğretim görevlilerine anılan Karar hükümleri gereğince hesaplanan geliştirme ödeneği tutarının yarısının ödenmesinin mevzuata ve eşitliğe aykırı olduğu iddiasına yönelik hususların incelendiğini ve .../2015 tarihli ... sayılı Gönderme Kararına istinaden verilen .../2015 tarihli ....

sayılı yazı ile ilgiliye ve Kurumunuza Maliye Bakanlığının görüşünün iletildiğini ve söz konusu yazıya ilave edilecek bir husus bulunmadığı,

4.2. .../2015 tarihli ve .... sayılı cevabi yazıda;4/4/2005 tarihli ve 2005/8681 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki “Geliştirme Ödeneği Ödenmesine Dair Karar” ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 14 üncü maddesiyle Bakanlar Kuruluna tanınan yetki çerçevesiyle; yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanı ve öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısı, coğrafi konum, buldukları merkezlerin sosyo ekonomik gelişmişlik düzeyi, kuruluş tarihi ve benzeri unsurlar dikkate alınarak mevcut il ve ilçeler itibarıyla yerleşim yerleri esas alınarak öğretim elemanlarına geliştirme ödeneği ödenmesine esas olmak üzere oranların tespit edildiği,

4.3. 2914 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi ile Bakanlar Kuruluna öğretim elemanlarına geliştirme ödeneği ödenip ödenmemesi, ödenecekse hangi oran veya miktarda ödeme yapılacağı hususlarında belirleme yapma yetkisi tanınmış bulunduğu,

4.4. Bakanlar Kurulu Kararının 4 üncü maddesinde “Profesör, Doçent, Yardımcı Doçent ve Araştırma Görevlisi dışındaki kadrolara atanmış öğretim elemanlarına, bu Karar hükümlerine göre hesaplanacak geliştirme ödeneği miktarının yarısı ödenir.” denilmek suretiyle profesör, doçent, yardımcı doçent ve araştırma görevlisi kadrolarında bulunanlar için söz konusu karar ekinde belirtilen oranlar dikkate alınarak hesaplanacak tutarın tam olarak ödenmesi, belirtilen kadrolar dışındaki öğretim elemanı kadrolarına atananlar için ise aynı şekilde hesaplanan tutarın yarısının ödenmesinin öngörüldüğü,

4.5. Bakanlar Kurulunca farklı kadro ve görev unvanlarında bulunan öğretim elemanlarına farklı oran veya miktar belirlenmesi kanunun verdiği yetki çerçevesinde yapılan bir düzenleme olduğunu, bu düzenlemenin mevzuata aykırı bir yönü bulunmadığı belirtilmiştir.

5. Konu kapsamında Milli Eğitim Bakanlığı'ndan istenen bilgi ve belge talebine verilen cevabi yazıda da özetle;

5.1. 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 14 üncü Maddesi gereğince, geliştirme ödeneği verilecek yükseköğretim kurumları, ödeneğin verilmesine ilişkin usul ve esaslar ile oran veya miktarları, bu ödenekten yararlanma süresi ile yararlanamayacak olanlar ve diğer hususlar Yükseköğretim Kurulu ile Milli Eğitim Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edildiği,

5.2. 2005/8681 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı için Maliye Bakanlığının .../2004 tarihli ve .... sayılı yazısı üzerine .../2004 tarihli ve .... sayılı yazıyla Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının görüşünün istenildiği,

5.3. Yükseköğretim Kurumundan alınan .../2004 tarihli ve .... sayılı yazısı doğrultusunda .../2004 tarihli ve .... sayılı yazıyla Maliye Bakanlığına görüş bildirildiği,

5.4. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının .../2004 tarihli ve .... sayılı yazısında; Karar taslağının 5 inci maddesinde yeni önerilen ve öğretim görevlisi, okutman ve uzman gibi profesör, doçent, yardımcı doçent ve araştırma görevlisi dışında kalan öğretim elemanlarına ödeneğin yarısının verilmesinin eşitlik ilkesine aykırı olduğunun düşünüldüğü,

5.5. Milli Eğitim Bakanlığının ...../2004 tarihli ve .... sayılı Maliye Bakanlığına hitaben yazılan yazısında; Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı Taslağına ilişkin görüşleri Milli Eğitim Bakanlığınca da uygun görüldüğü belirtilmiştir.

6. Konu kapsamında .... Üniversitesi'nden istenen bilgi ve belge talebine verilen cevabi yazıda ise;

6.1. Yapılan ödemenin ilgili mevzuat çerçevesinde olduğu, üniversitenin bu konuda tasarrufta bulunma yetkisinin olmadığı belirtilmiştir.

### **C. Olaylar**

7. Şikayet başvurusuna ilişkin temin edilen evrak ve bilgiler çerçevesinde; şikayetçinin .... Yüksekokulu'nda .... sicil numaralı Öğretim Görevlisi olarak görev yaptığı,

8. Şikayetçinin Kurumumuza 12/1/2015 tarihli ve 301 sayılı geliştirme ödeneği miktarının adil dağıtılması konulu ilk başvurusunda idari başvuru yollarını tüketmediği için Maliye Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına .... /2015 tarihli Gönderme Kararı verildiği,

9. Gönderme Kararına istinaden ..../2015 tarihli .... sayılı Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının cevabi yazısında; Öğretim Elemanlarına Geliştirme Ödeneği Ödenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 4 üncü maddesinin, geliştirme ödeneğinin bütün öğretim elemanlarına eşit ödenmesi yönünde değiştirmesi gerektiği düşünülmekte olduğunu, söz konusu bir çalışma olduğunda konu Bakanlar Kurulu Kararının değiştirilmesi yönünde değerlendirileceği belirtildiği,

10. Aynı karara istinaden ..../2015 tarihli ve .... sayılı Maliye Bakanlığının cevabi yazısında; Bakanlar Kurulunca farklı kadro ve görev unvanlarında bulunan öğretim elemanlarına farklı oran veya miktar belirlenmesi kanunun verdiği yetki çerçevesinde yapılan bir düzenleme olduğunu, bu düzenlemenin mevzuata aykırı bir yön bulunmadığı belirtildiği,

11. Şikayetçinin talebinin yerine getirilmemesi nedeniyle 1/4/2015 tarihinde Kurumumuza aynı konu içerikli tekrar başvuru yapıldığı, Anlaşılmıştır.

### **D. Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz Makas'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları**

12. Şikâyetin çözüme kavuşturulması adına gerekli bilgi ve belgeler ..../2015 ve ..../2015 tarihli yazılar ile talep edilmiş, İdarelerce verilen cevap ve yazı eklerine 4, 5 ve 6 ncı paragraflarda yer verilmiştir.

## **III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE**

### **A. İlgili Mevzuat**

13. Anayasanın "**Yürütme Yetkisi ve Görevi**" başlıklı 8 inci maddesinde; "*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği*", "**Kanun Önünde Eşitlik**" başlıklı 10 uncu maddesinde; "*Herkes, dil ırk, cinsiyet, siyasi görüşünce, felsefi inanç, din, mezhep, ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu*" ifade edilmiştir.

14. 2547 sayılı Yükseköğretim Kurulu Kanununun "**Öğretim Üyelerinin Görevleri**" başlıklı 22 inci maddesinde;

*“a. Yükseköğretim kurumlarında ve bu kanundaki amaç ve ilkelere uygun biçimde önlisans, lisans ve lisansüstü düzeylerde eğitim - öğretim ve uygulamalı çalışmalar yapmak ve yaptırmak, proje hazırlıklarını ve seminerleri yönetmek,*

*b. Yükseköğretim kurumlarında, bilimsel araştırmalar ve yayımlar yapmak,*

*c. İlgili birim başkanlığınca düzenlenecek programa göre, belirli günlerde öğrencileri kabul ederek, onlara gerekli konularda yardım etmek, bu kanundaki amaç ve ana ilkeler doğrultusunda yol göstermek ve rehberlik etmek,*

*d. Yetkili organlarca verilecek görevleri yerine getirmek,*

*e. Bu kanunla verilen diğer görevleri yapmaktır.”*

15. Aynı kanunun “Öğretim Görevlileri” başlıklı 31 inci maddesinde; “*Öğretim görevlileri; üniversitelerde ve bağlı birimlerinde bu Kanun uyarınca atanmış öğretim üyesi bulunmayan dersler veya herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularının eğitim - öğretim ve uygulamaları için, kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserleri ile tanınmış kişiler, süreli veya ders saati ücreti ile görevlendirilebilecekleri,*”

16. Yine aynı kanunun “Araştırma görevlileri, uzman, çevirici ve eğitim - öğretim planlamacıları” başlıklı 33 üncü maddesinde; “*Araştırma görevlileri, yükseköğretim kurumlarında yapılan araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olan ve yetkili organlarca verilen ilgili diğer görevleri yapan öğretim yardımcılarınıdır.*” hükümleri yer almıştır.

17. 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun “Geliştirme Ödeneği” başlıklı 14 üncü maddesinde; “*Diğer yükseköğretim kurumlarına göre sosyo-ekonomik açıdan daha az gelişmiş yerlerde öğretim yapan ve/veya yeterli sayıda öğretim elemanı sağlanamayan yükseköğretim kurumları ile bunların bölümlerinde görevli öğretim elemanlarına; almakta oldukları aylık gösterge ve ek gösterge toplamının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın beş katına kadar geliştirme ödeneği ödenebilir.*

*Geliştirme ödeneği verilecek yükseköğretim kurumları, ödeneğin verilmesine ilişkin usul ve esaslar ile oran veya miktarları, bu ödenekten yararlanma süresi ile yararlanamayacak olanlar ve diğer hususlar Yükseköğretim Kurulu ile Milli Eğitim Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edileceği,”*

18. Aynı kanunun “Öğretim Elemanlarının Sınıflandırılması” başlıklı 3 üncü Maddesinde; “*Bu Kanuna tabi öğretim elemanlarının sınıfları ile başlangıç dereceleri aşağıda gösterilmiştir. A) Öğretim üyeleri sınıfı :*

*Bu sınıf, profesörler, doçentler ve yardımcı doçentlerden*

*oluşur. B) Öğretim görevlileri ve okutmanlar sınıfı:*

*Bu sınıf, öğretim görevlileri ile okutmanlardan*

*oluşur. C) Öğretim yardımcılığı sınıfı :*

*Bu sınıf, araştırma görevlileri ile uzman, çevirici ve eğitim - öğretim planlamacılarından oluşur.*

*Öğretim görevlileri, okutmanlar ve öğretim yardımcılarının giriş dereceleri (657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler"i ile getirilen kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleri hariç) Devlet Memurları Kanunu hükümleri uyarınca öğrenim niteliğine ve süresine göre tespit edilecek kazanılmış hak aylık derece ve kademelerine iki derece eklenmek suretiyle belirleneceği,"*

19. Mezkûr kanunun "Yükseköğretim Tazminatı" başlıklı 3 üncü ek maddesinde;

*"Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuru brüt aylık (ek gösterge dâhil) tutarının;*

*o) Profesör kadrosunda bulunanlara %100'ü,*

*p) Doçent kadrosunda bulunanlara %100'ü,*

*q) Yardımcı Doçent kadrosunda bulunanlara %100'ü,*

*r) Araştırma Görevlisi kadrosunda bulunanlara %115'i,*

*s) Öğretim Görevlisi ve Okutman kadrosunda bulunanlara %115'i,*

*t) Uzman, Çevirici ve Eğitim-Öğretim Planlamacısı kadrosunda bulunanlara %115'i, oranında her ay yükseköğretim tazminatı ödeneceği,"*

20. Yine aynı kanunun "Akademik Teşvik Ödeneği" başlıklı 4 üncü ek maddesinde "Akademik teşvik puanı otuz ve üzerinde olanlara, Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuru brüt aylık (ek gösterge dâhil) tutarının;

*o) Profesör kadrosunda bulunanlar için %100'üne,*

*p) Doçent kadrosunda bulunanlar için %90'ına,*

*q) Yardımcı Doçent kadrosunda bulunanlar için %80'ine,*

*r) Araştırma Görevlisi kadrosunda bulunanlar için %70'ine,*

*s) Öğretim Görevlisi ve Okutman kadrosunda bulunanlar için %70'ine,*

*t) Uzman, Çevirici ve Eğitim-Öğretim Planlamacısı kadrosunda bulunanlar için %70'ine,*

*aldıkları akademik teşvik puanının yüze bölünmesi suretiyle bulunacak oranın uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda akademik teşvik ödeneği verileceği" hükümleri yer almıştır.*

21. 2005/8681 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1 inci Maddesinde; "Diğer yükseköğretim kurumlarına göre sosyo-ekonomik açıdan daha az gelişmiş yerlerde öğretim yapan ve/veya yeterli sayıda öğretim elemanı sağlanamayan yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim elemanlarına; almakta oldukları aylık gösterge ve ek gösterge toplamının memur aylık katsayısı ile çarpımı suretiyle hesaplanacak tutara, ekli cetvelde yükseköğretim kurumlarının bulunduğu

*yerleşim yerlerine göre belirlenen oranların uygulanması sonucu bulunacak miktarda geliştirme ödeneği ödeneceği,”*

22. Aynı Kararın 4 üncü Maddesinde; “*Profesör, Doçent, Yardımcı Doçent ve Araştırma Görevlisi dışındaki kadrolara atanmış öğretim elemanlarına, bu Karar hükümlerine göre hesaplanacak geliştirme ödeneği miktarının yarısı ödeneceği,*” İfade edilmiştir.

### **B. Şikâyet Konusuna İlişkin Uygulamalar**

23. Anayasa Mahkemesinin 16.7.2010 tarihli ve E:2010/29, K:2010/90 sayılı kararının gerekçesinde şu ifadelere yer verilmiştir; "Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre, kamu personelinin özlük haklarına ilişkin esasların kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemez. Ancak kanunda temel esaslar belirlenerek çerçevenin çizilmiş olması koşuluyla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntılar yürütme organının takdir yetkisine bırakılabilir.”

### **C. Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz Makas’ın Kamu Başdenetçisi’ne Önerisi**

24. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; şikâyet konusu olayın hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı değerlendirilerek şikâyetin kabulü yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

### **D. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme**

25. Şikâyetçi, 3 üncü paragrafta açıklandığı üzere, öğretim görevlilerine geliştirme ödeneği oranının yarısının ödenmesinin ciddi bir eşitsizlik ve adaletsizlik getirdiğini, menfaatinin ihlal edildiği bu konuda düzenleme ve iyileştirme yapılması yönünde tavsiye kararı verilmesini talep etmektedir.

26. 17 nci paragrafta bahsedilen 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 14 üncü maddesinde geliştirme ödeneğinin verilmesine ilişkin usul ve esaslar ile oran veya miktarlar Yükseköğretim Kurulu ile Milli Eğitim Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmektedir.

27. 22 inci paragrafta belirtilen Bakanlar Kurulu Kararı ile Profesör, Doçent, Yardımcı Doçent ve Araştırma Görevlisi hesaplanacak geliştirme ödeneğinin tamamını, Öğretim Görevlisi ve Okutman gibi öğretim elemanlarının ise hesaplanacak geliştirme ödeneğinin yarısını alacağı belirlenmiştir.

28. 13 üncü paragrafta belirtilen Anayasamızın 10 uncu maddesinde; “*Herkes, dil ırk, cinsiyet, siyasi görüşünce, felsefi inanç, din, mezhep, ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu*” ifade edilmiştir.

29. “Anayasa’nın 10. maddesinde belirtilen “*kanun önünde eşitlik ilkesi*” hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemler değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara

bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez" denilmiştir.(AYM, 5/3/2015 tarihli, E.2014/167, K.2015/27, sayılı kararı)

30. 18 nci paragrafta belirtilen kanunda "Öğretim Elemanlarının Sınıflandırılması" başlıklı 3 üncü maddesine bakıldığında; sınıflandırma yapılırken b bendinde öğretim görevlileri ve okutmanların sayıldığı, c bendinde ise araştırma görevlilerinin sayıldığı görülmüştür. Sınıflandırmada bir alt sınıfta sayılan araştırma görevlilerinin şikayete konu edilen geliştirme ödeneği oranının belirlenmesinde b bendinde sayılan sınıfın üzerinde bir konuma getirilerek ödeneğin tamamını almasının eşitliğe uygun olmadığı düşünülmektedir.

31. 15 inci ve 16 ncı paragrafta belirtilen araştırma görevlileri ile öğretim görevlilerinin görev tanımına ve 19 uncu ve 20 inci paragraflarda belirtilen Yükseköğretim Tazminatı oranı ve Akademik Teşvik Ödeneği oranına bakıldığında öğretim yardımcısı sınıfında bulunan araştırma görevlisi kadrosunun öğretim görevlisi ve okutman kadrosunun üzerinde bir konumda bulunmadığı, söz konusu geliştirme ödeneğinin dağıtımında öğretim görevlisi ve okutman gibi öğretim elemanlarının araştırma görevlilerinden farklı ve altında tutulma gerekçesinin makul ve mantıklı bulunmadığı anlaşılmış olup, geliştirme ödeneği oranının iki kadro arasında farklı uygulanmasının eşitlik ve hakkaniyet ilkesine uygun olmadığı görülmüştür.

32. Diğer taraftan yapılan mevzuat ve uygulama araştırmasında; akademik personele verilmekte olan Yükseköğretim Tazminatı ve Akademik Teşvik Ödeneği oranlarının, araştırma görevlisi kadrosunda bulunanlar için belirlenen oran ile öğretim görevlisi ve okutman kadrosunda bulunanlar için belirlenen oranın aynı olduğu tespit edilmiştir. Bu oranlar belirlenirken araştırma görevlisi, öğretim görevlisi ve okutman kadroları için aynı oran uygulanmasının, geliştirme ödeneği oranının belirlenmesinde de uygulanmamasının, hakkaniyete ve eşitliğe uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.

33. İdareye; mevzuatın tüm ayrıntılarıyla düzenlenememesi, meselelerin çok çeşitli olması ve kamu hizmetlerinin temel özellikleri gibi sebeplerden dolayı takdir yetkisi tanınmaktadır.

34. Öte yandan, 23 üncü paragrafta belirtilen Anayasa Mahkemesi kararında; "yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemeyeceği, ancak kanunda temel esaslar belirlenerek çerçevenin çizilmiş olması koşuluyla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntılar yürütme organının takdir yetkisine bırakılabileceği" açıklamasına yer verilmiştir. İdarenin takdir yetkisinin söz konusu olması, keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmemektedir. 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, bu yetkiyi kamu yararı için ve gerekçeli olarak kullanmalıdır.

35. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 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 verilmiş amacından başka amaç güdemez. (2) Yalnızca olaya ilişkin öğeleri hesaba katarak nesnellığe ve tarafsızlığa uyar. (3) Hakkaniyete uymayan ayırimcılığı 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.

36. İdarenin, 17 nci paragrafta belirtilen kanunun verdiği takdir yetkisini kullanırken yukarıda belirtilen ilkelere uygun şekilde kullanmadığı kanaatine varılmıştır.

37. Sonuç olarak; yukarıdan bu yana açıklanan gerekçeler, bilgiler, belgeler, yüksek yargı kararları ve tüm dosya birlikte değerlendirildiğinde; şikâyetçinin geliştirme ödeneği oranının adil şekilde belirlenmesini istenmesinin makul ve geçerli bir talep olduğu, bu nedenle idarenin kanunun verdiği yetkiye dayanarak belirlediği geliştirme ödeneği oranının eşitlik, hukuki istikrar ve hakkaniyete uygunluk, diğer yönden söz konusu ödeneğin adil dağıtılması hususunda gerekli düzenleme yapılması gerektiği ve idarenin ret işlemi de hukuka uygunluk tespit edilememiştir.

### **E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme**

38. 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 haklara da aykırı bir durum tespit edilememiştir

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

39. Günümüzde; demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışından hareketle idarelerden sadece hukuka uygun olarak hareket etmeleri değil aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir

40. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde "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" hükmüne yer verilmiştir.

41. **Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde;** şikayet başvurusu kapsamında Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin Milli Eğitim Bakanlığı tarafından süresi içerisinde Kurumumuza gönderildiği,

42. Ancak, Maliye Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına muhatap bilgi ve belge talep yazımıza yasal süre içerisinde cevap verilmediği, şikayet konusuyla ilgili evrakların yazı ekinde gönderilmediği, yeterli, makul ve gerekli cevapların verilmediği anlaşılmış olup, ilgili idarelerin **"makul sürede karar verme, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kararlara karşı başvuru yollarının ve süresinin gösterilmesi ilkesine"** uyulmadığı anlaşıldığından, İdarelerin bundan böyle bu ilkelere de uyması beklenmektedir.

#### **IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT**

##### **A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması**

43. 14/06/2012 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 başlayacak olup, inceleme ve araştırmanın şikayet tarihi olan 01.04.2015 tarihinden itibaren 6 ay içerisinde sonuçlandırılmaması nedeniyle 11.09.2015 tarihinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı konusunda şikayetçiye bilgi verilmiştir.

##### **B. Yargı Yolu**

44. 2709 sayılı 1982 Anayasasının "Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması" başlıklı 40 ıncı 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, süre uzatımı yazısı da gözetilmek suretiyle ilgili idarenin işlemine dava açma süresinden arta kalan süre içinde Danıştay'da yargı yolu açıktır.

#### **V. KARAR**

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

45. Öğretim elemanlarının almakta olduğu geliştirme ödeneğinin daha adil bir oranda dağıtılması için, kanunda belirtilen ilgili idarelerin görüşleri ve "Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme" başlığı altında belirtilen tespitler dikkate alınarak mağduriyetlerin makul bir sürede giderilmesi konusunda mevzuat değişikliği taslağı hazırlanıp BAŞBAKANLIĞA sunulması hususunda, **MALİYE BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

46. Yukarıda anılan Kanunun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, muhatap ilgili idarelerce bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

**47.Bu kararın ŞİKAYETÇİ, BAŞBAKANLIK, MALİYE BAKANLIĞI, MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ve YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞINA TEBLİĞİNE,**

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.**

M.Nihat ÖMEROĞLU  
Kamu Başdenetçisi